

RDUS

Revue de DROIT

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LA LÉGALITÉ DANS LE DROIT DE L'AMÉNAGEMENT

Auteur(s) : Gilles ROUSSEAU

Revue : *RDUS*, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : **267-339**

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12340>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12340>

Page vide laissée intentionnellement.

LA LÉGALITÉ DANS LE DROIT DE L'AMÉNAGEMENT*

par Gilles ROUSSEAU**

SOMMAIRE

Introduction	269
I- La légalité des instruments et des normes d'urbanisme	272
A. La désuétude des recours en cassation	272
B. L'action en nullité	276
1) Les avantages de l'action en nullité	276
2) L'intérêt	277
3) Les moyens	281
4) Le délai de l'action en nullité	284
C. La requête pour jugement déclaratoire	290
II- La légalité des comportements visés par les normes d'urbanisme	295
A. Les recours en vertu de l'article 227 <i>L.A.U.</i>	295
1) Les antécédents des recours	295
2) L'utilisation du recours	302
a) Les comportements visés	304
b) Les personnes pouvant exercer le recours	307
c) Le délai alloué aux requérants	311
d) Les conditions de forme et de procédure	314
3) Le jugement rendu à l'occasion du recours	317
a) Le pouvoir discrétionnaire du tribunal	318
b) L'effet du jugement	326
c) Le pourvoi contre le jugement	335
B. L'injonction	335
Conclusion	339

*, Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

**, Avocat et professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval.

Introduction

Lorsqu'elle entre en vigueur en 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ envahit un territoire finalement assez peu occupé par le droit. En particulier, la fonction d'aménagement laissait voir à cette époque deux sérieuses carences auxquelles il était pressant de remédier : l'éparpillement des responsabilités en cette matière et le caractère purement facultatif des interventions.

Avant 1979, les compétences pertinentes sont attribuées aux municipalités locales. Le nombre de ces municipalités est alors, comme aujourd'hui, trop élevé; on en compte au-delà de 1500. Ces autorités sont appelées à agir sur des territoires dont l'étendue est relativement limitée; même à l'intérieur de ces territoires, les municipalités ne sont pas tenues d'adopter des politiques d'ensemble pouvant les atteindre dans leur totalité. Les actions sont trop souvent ponctuelles; elles s'expriment principalement par l'adoption de règlements de zonage visant certains secteurs des municipalités. Libres d'exercer leurs compétences à l'intérieur de leurs limites, les municipalités peuvent encore agir en ignorant les réalités particulières des territoires voisins; rien n'assure une vision plus étendue des politiques d'aménagement.

Alors que les compétences en matière d'aménagement sont déjà morcelées, leur exercice n'a surtout aucun caractère obligatoire. Les municipalités locales disposaient certes de pouvoirs importants à ce chapitre. L'adoption de plans directeurs², de règlements de zonage, de construction ou de lotissement³ figurait parmi leurs compétences. Cependant la mise en œuvre de ces pouvoirs demeurait facultative et leur utilisation pouvait n'être que partielle. Le développement urbain reposait largement sur l'initiative des particuliers.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* intervient sur ces deux fronts. L'aménagement reçut au départ une assise régionale. De nouvelles structures, les municipalités régionales de comté (M.R.C.) furent créées. Contrairement aux

1. L.Q. 1979, c. 51; L.R.Q., c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*].

2. *Code municipal*, L.R.Q., c. C-27.1 [ci-après *C.M.*], art. 392f; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19 [ci-après *L.C.V.*], art. 415(8).

3. *C.M.*, art. 392a à 392i; *L.C.V.*, art. 412-1° à 4°, art. 415-8°.

comtés traditionnels, qui n'engageaient que les municipalités rurales, les M.R.C. regroupaient des municipalités locales de différentes catégories, qu'elles fussent régies par le *Code municipal* ou par la *Loi sur les cités et villes*. Les milieux ruraux et urbains étaient réunis.

En second lieu, et surtout, l'exercice des pouvoirs relatifs à l'aménagement cessait d'être facultatif. Les interventions les plus importantes prévues par la loi, qu'elles intéressent le schéma d'aménagement, les plans d'urbanisme, les règlements en matière de zonage, de lotissement ou de construction, étaient rendues obligatoires. L'ancienne discrétion à cet égard disparaissait au profit d'obligations imposées par le droit et applicables sur l'ensemble du territoire québécois.

Plus tard en 1985⁴, le législateur mettait en place un mécanisme autorisant l'attribution de dérogations mineures permettant d'échapper à certaines restrictions en matière d'urbanisme. Comme nous le verrons plus loin, la rigidité du système et les nombreuses contraintes qui entourent son fonctionnement témoignent de l'intérêt évident du législateur pour un respect intégral et rigoureux des normes d'aménagement.

Enfin, on constate que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* réserve l'un de ses trois titres, le Titre III⁵, aux «Sanctions et recours». Les nouveaux recours qui sont établis sont plus largement accessibles : ils appartiennent aux municipalités régionales, aux municipalités locales, à tout intéressé et dans certains cas, au procureur général. Ils s'exercent par simple requête et, ils permettent de faire cesser certains comportements ou de faire annuler certains actes contraires aux règlements d'urbanisme ou aux mesures de contrôle intérimaire. Ces recours sont instruits et jugés d'urgence.

La création de ces nouveaux moyens et l'attention dont témoigne leur réunion sous un titre particulier de la *Loi* supposent une volonté d'assurer plus

4. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1985, c. 27.

5. *Supra* note 1, art. 227-233. Le Titre IV est consacré aux «Dispositions générales, transitoires et finales».

efficacement et d'une manière améliorée le respect de la légalité en matière d'aménagement. Le rendement des ressources mises en place dépend cependant des possibilités objectives dont le législateur a pourvu les recours existants et de la manière dont les tribunaux en assurent la mise en œuvre.

L'examen de légalité en matière d'aménagement peut porter sur des réalités entrant dans deux catégories.

Il peut d'abord viser des instruments, des normes ou des décisions d'urbanisme prises par les autorités agissant dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont attribués; la contestation pourra ainsi porter sur la validité des schémas, des plans d'urbanisme, des règlements ou des décisions accordant ou refusant des permis (Partie I). L'examen de ces décisions intervient généralement à l'occasion de contestations engagées par des citoyens, propriétaires ou utilisateurs d'immeubles, à l'aide de recours qui sont principalement l'action en nullité et la requête pour jugement déclaratoire.

L'intervention des tribunaux peut encore être recherchée à l'encontre de comportements incompatibles avec les normes d'urbanisme, pour empêcher ou faire cesser des utilisations ou des constructions, ou pour obtenir une ordonnance de démolition (Partie II). En pareilles hypothèses, les procédures sont généralement engagées par les autorités municipales habilitées, mais aussi éventuellement par d'autres intéressés, notamment des voisins. Ces contestataires peuvent alors miser sur les recours prévus par les articles 227 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou encore sur l'injonction prévue au *Code de procédure civile*.

I- La légalité des instruments et des normes d'urbanisme

A. La désuétude des recours en cassation

Les recours en cassation sont des procédures qui permettent d'obtenir l'annulation de certaines décisions municipales à l'intérieur d'un délai de trois mois⁶. Malgré les modifications apportées ces dernières années aux dispositions relatives aux recours en cassation, la réalité d'aujourd'hui laisse voir que leur utilisation est, à toutes fins pratiques, quelque chose du passé. Il nous apparaît moins opportun dans un tel contexte d'explorer les conditions relatives à leur application que d'exposer brièvement les motifs qui expliquent la désaffectation dont ils font aujourd'hui l'objet.

Le temps a laissé voir plusieurs de leurs carences. Ces recours n'ont pas été d'une utilité générale. Le rédacteur des textes souhaitait sans doute à l'origine leur donner la plus grande portée, mais l'interprétation restrictive attribuable au caractère statutaire des recours a entraîné certaines exclusions. Et il est progressivement apparu qu'ils n'atteignaient pas tous les actes et n'étaient pas à la portée de tous les intéressés potentiels.

L'article 352 de la *Loi sur les cités et villes* mentionne encore aujourd'hui par exemple que «les procès-verbaux, rôles, *résolutions* et autres *ordonnances du conseil* peuvent être cassés de la même manière qu'un *règlement*». Les résolutions et règlements sont assurément les procédures exclusives que doit emprunter l'action des conseils municipaux. Néanmoins l'interprétation littérale du texte a mis certains actes hors d'atteinte. Par exemple les contrats des municipalités n'ont pu être contestés à l'aide de ces recours⁷. La mention des seuls actes du conseil pouvait permettre à certains de soutenir que le texte ne visait pas les décisions des officiers ou celles des fonctionnaires et

6. C.M., *supra* note 2, art. 689-692; L.C.V., *supra* note 2, art. 397-408.

7. *Robertson c. Montreal (Cité de)* (1915-16), 52 R.C.S. 30 à la p. 72; *Shepperd c. Montreal (Cité de)* (1917), 52 C.S. 16 à la p. 18 *in fine*; *Corp. d'Aqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47 à la p. 59; *Filion c. Carignan (Ville de)*, J.E. 93-526 (C.S.).

employés⁸. À notre connaissance les permis délivrés par un inspecteur des bâtiments n'ont jamais été annulés par requête en cassation en vertu de la *Loi sur les cités et villes* qui ne vise que des décisions imputables au conseil lui-même.

Une autre limite importante découle du fait que ces recours n'ont pas toujours été à la portée de tous les intéressés. Depuis leur origine jusqu'en 1987, les textes mettaient ces recours à la portée d'un très grand nombre de personnes, mais laissaient voir en même temps certaines exclusions. Jusqu'en 1987, par exemple, la *Loi sur les cités et villes* réservait l'accès au recours aux seules personnes possédant la qualité prévue par la loi. De 1876 à 1967, il était à la portée des seuls électeurs (propriétaires et locataires); par la suite il devait appartenir à «toute personne majeure inscrite sur le rôle d'évaluation en vigueur comme propriétaire ou locataire et possédant la citoyenneté canadienne». Ce n'est qu'en 1987 que le recours est accordé à «tout intéressé». L'on devine qu'avant cette date, différentes catégories de personnes, par ailleurs intéressées, pouvaient être tenues à l'écart pour le motif qu'elles ne possédaient pas la qualité prévue par la loi⁹.

Ces recours n'ont jamais permis ensuite d'intégrer dans leur procédure toutes les conclusions utiles ou complémentaires. Les recours en cassation ne sont pas des recours à vocation générale comme l'action en nullité, par exemple, laquelle permet de réunir dans une même demande des conclusions diverses et complémentaires. Ils visent essentiellement à obtenir des tribunaux qu'ils apprécient la légalité des actes municipaux et qu'ils prononcent éventuellement une annulation s'ils les estiment contraires au droit.

8. *Laurent c. St-Jean-Baptiste (Corp. du Village de)* (1873), 17 L.C.J. 192 (Cir. Ct.); à l'époque de cette décision, le texte du *Code municipal* ne mentionnait que les actes du conseil ainsi que le fait actuellement la *Loi sur les cités et villes* (*supra* note 2).

9. *Deslauriers c. Fraserville (Ville de)* (1907), 13 R. de J. 244 à la p. 258 (C.S.); *Thériault c. St-Alexandre (Corp. de la Paroisse de)* (1901), 20 C.S. 45 à la p. 50; *Allard c. St-Pierre (Ville de)* (1909), 36 C.S. 408 à la p. 413 (C. rév.); *Entreprises Herskel c. Greenfield Park (Ville de)*, [1977] C.S. 396 à la p. 400; *Société Louvrière c. Sillery (Cité de)*, [1983] C.A. 209 aux pp. 212, 213.

Le tribunal saisi par ce recours ne peut d'abord réformer l'acte qui lui est soumis ou le remplacer par un autre¹⁰. C'est cette compétence restreinte qui distingue les recours en cassation de l'appel. Le tribunal jugeant en cassation ne peut non plus émettre une déclaration sur la portée d'un acte¹¹. Enfin, l'annulation ne peut être assortie de condamnations pécuniaires. La jurisprudence n'offre à ce sujet aucun précédent indiquant la possibilité d'obtenir par recours en cassation des dommages et intérêts ou encore le remboursement de sommes perçues en vertu d'un acte illégal¹².

Le temps limité dans lequel ils étaient recevables n'a pas joué en leur faveur. La brièveté du délai de trois mois a fini par paraître abusive. D'une part les personnes atteintes par une mesure illégale en sont la plupart du temps informées une fois le délai expiré. Pouvait-on par ailleurs admettre que l'expiration d'une période aussi courte, qui emporte la prescription de ces recours, rende inattaquable une décision par ailleurs invalide. La jurisprudence a toujours considéré que les municipalités n'ont de pouvoirs que ceux qui leur sont formellement délégués par le législateur. Pouvaient-elles, de fait, en acquérir indirectement par la prescription d'un délai de contestation aussi court. Les tribunaux ont dû ouvrir la porte à d'autres modalités de contestation, notamment l'action en nullité. Puis progressivement, l'intérêt donnant ouverture à ce recours n'a cessé de s'élargir sous l'effet de la jurisprudence admettant de plus en plus la suffisance d'un intérêt très largement partagé comme celui de l'électeur ou du contribuable¹³. Les moyens donnant lieu à l'action en nullité ont été parallèlement élargis, englobant non seulement les vices de fond, comme

10. *St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche (Corp. du Village de) c. Matane (Corp. du Comté de)* (1925), 38 B.R. 247 à la p. 263.

11. *Ricard c. Grand-Mère (Corp. de la Ville de)* (1913), 22 B.R. 272 à la p. 279.

12. *Simon c. Knowlton (Corp. du Village de)* (1908), 14 R. de J. 380 (C.S.). Dans cette affaire, le tribunal refuse d'octroyer des dommages et intérêts lors d'un recours en cassation.

13. *L'Assomption (Corp. de) c. Forest* (1916), 25 B.R. 568 à la p. 569; *Rivard c. Wickham-Ouest (Corp. de)* (1916), 25 B.R. 32; *Mathieu c. St-François (Corp. de)* (1917), 26 B.R. 411 à la p. 417; *La Tuque (Ville de) c. Desbiens* (1921), 30 B.R. 20; *Beauchemin c. Beloeil (Corp. de)*, [1922] R.L. 436 (C. rév.); *Québec Paving c. Sénécal* (1934), 57 B.R. 23; *Lefrançois c. St-Didace (Corp. de)*, [1945] B.R. 197 et [1958] R.L. 1; *Montreuil c. Ste-Anne-de-la-Pérade (Corp. de)*, [1953] R.L. 94 à la p. 101 (C.S.); *Trahan c. Cloutier*, [1954] B.R. 787.

l'incompétence, mais également la plupart des irrégularités de forme ou de procédure qui peuvent normalement justifier l'annulation d'une décision¹⁴.

Le seul avantage subsistant en faveur des recours en cassation résidait dans la présence d'une procédure plus expéditive alors que la demande pouvait être présentée par simple requête en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, cette modalité étant étendue au *Code municipal* en 1996¹⁵. Or, la requête pour jugement déclaratoire a connu au fil des années des développements qui en ont facilité l'exercice au point de remplacer les procédures en cassation. Le coup d'envoi a été donné par la Cour suprême dans l'affaire *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*¹⁶. Même si la décision laissait subsister des doutes sur le droit de conclure en nullité de plein droit à l'aide de cette requête, même en cas d'opposition au bon moment de la part de l'intimé, l'incertitude est maintenant dissipée à la suite d'une longue série de décisions qui ont permis les conclusions en nullité¹⁷.

Le législateur a retouché en 1996 les dispositions pertinentes aux recours en cassation. Il a étendu au *Code municipal* la procédure par requête¹⁸. Il a par ailleurs évacué des dispositions pertinentes la mention de la Cour du Québec comme tribunal compétent pour entendre ces recours¹⁹, donnant ainsi suite, après une attente de 23 ans, au jugement de la Cour suprême qui avait déclaré cette compétence invalide en regard de l'article 96 de la constitution de 1867²⁰.

14. *Boily c. St-Henri de Taillon (Corp. de)* (1920-21), 61 R.C.S. 40; *Charette (Corp. de) c. Marouiller* (1927), 42 B.R. 237; *Wottonville (Corp. de) c. Olivier*, [1943] R.L. 321 (B.R.); *Outremont (Cité de) c. Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506 aux pp. 513 et 514; *Ste-Anne-du-Lac (Corp. municipale du Village de) c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38 à la p. 40 et s.; *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; *Havre St-Pierre (Corp. municipale de) c. Brochu*, [1973] C.A.32; *St-Romuald (Cité de) c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411; *Air Canada c. Dorval (Cité de)*, [1985] 1 R.C.S. 861; *Immeubles Port Louis c. Lafontaine (Corp. municipale du Village de)*, [1991] 1 R.C.S. 326 à la p. 354 [ci-après *Immeubles Port Louis*].

15. *Loi modifiant le Code de procédure civile, la Loi sur la régie du logement, la Loi sur les jurés et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 5, art. 73.

16. [1977] 2 R.C.S. 1132.

17. Voir *infra*.

18. Voir *supra* note 15.

19. *Loi modifiant diverses dispositions législatives en application de la Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.Q. 1996, c. 2, art. 326, 455.

20. *Séminaire de Chicoutimi c. Chicoutimi (Cité de)*, [1973] R.C.S. 681.

Trop peu, trop tard? Ce sont des interventions sans conséquence identifiable à notre connaissance dans la pratique. Ces recours ont été depuis longtemps délaissés au profit de l'action en nullité et de la requête pour jugement déclaratoire.

B. L'action en nullité

L'action en nullité est une création de la jurisprudence. On considère généralement qu'elle a été introduite dans notre droit par la décision que la Cour d'appel rendit dans *McDougall c. Corporation of St-Ephrem d'Upton*²¹.

1) Les avantages de l'action en nullité

Cette procédure se caractérise principalement par sa généralité. L'action en nullité atteint d'abord tous les actes de l'Administration; son utilisation est libérée, par exemple, de cette distinction qui est essentielle en matière d'évocation et qui oppose les actes administratifs aux actes judiciaires²². La seule exception reconnue dans le contentieux municipal intéresse les rôles utilisés dans l'administration fiscale. L'action en nullité ne peut être utilisée lorsque la contestation vise le rôle d'évaluation dans son ensemble²³; la procédure exclusive à cette fin est la demande en cassation dans le délai prévu à l'article 171 de la *Loi sur la fiscalité municipale*²⁴. L'action en nullité est également irrecevable lorsque la demande, ayant pour objet une inscription particulière, discute la valeur attribuée au bien; la révision administrative suivie du recours devant le Tribunal administratif du Québec constitue la voie exclusive qui est à la portée d'un contribuable²⁵. L'action en nullité peut être dirigée contre les décisions de toute autorité administrative; il ne sera pas nécessaire de distinguer entre différents actes municipaux, ou entre les actes de

21. *McDougall c. Corporation de St-Ephrem d'Upton* (1861), 5 L.C.J. 229 (B.R.); G. LeDain, «The supervisory Jurisdiction in Quebec» (1957), 35 *R.B.C.* 788 à la p. 798; L. Faribault, «L'article 50 du Code de procédure civile et les procédures municipales» (1925-26), 4 *R. du D.* 582 et (1926-27), 5 *R. du D.*, 18 et 81.

22. *Vachon c. Québec (P.G.)*, [1979] 1 *R.C.S.* 555.

23. *St-Michel (Ville de) c. Shannon Realities* (1922), 64 *R.C.S.* 420, [1924] *A.C.* 185.

24. *L.R.Q. c. F-2.1.* [ci-après *L.F.M.*].

25. *L.F.M., ibid.*, art. 42 al. 3, 124 et 138.5.

l'administration centrale et ceux des autorités locales. Or ces deux catégories de distinctions compliquaient et limitaient l'utilisation des recours en cassation. L'absence de telles restrictions est importante dans un secteur comme celui de l'aménagement où les responsabilités sont réparties entre plusieurs autorités de différents paliers. L'action en nullité sera donc utilisable pour mettre en cause les décisions des fonctionnaires locaux chargés d'émettre les permis, celles des conseils locaux, des conseils régionaux, mais aussi si le demandeur réussit à trouver des arguments valables appropriés, celles du ministre ou du gouvernement²⁶.

La généralité de l'action en nullité est encore illustrée au niveau des conclusions qu'elle permet. Il est en effet possible de joindre à la demande principale en annulation des conclusions accessoires de nature pécuniaire ou mandatoire. La jurisprudence montre qu'il est possible de réclamer par action en nullité non seulement l'annulation d'un règlement de zonage, mais aussi la réparation des dommages entraînés par les restrictions illégales imposées à l'usage d'un emplacement²⁷; des conclusions de ce genre sont irrecevables dans le cadre d'une requête fondée sur l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁸. La conclusion principale en annulation peut encore être assortie d'une demande en injonction²⁹. La jurisprudence permet également l'intégration de l'injonction interlocutoire ou intérimaire³⁰.

L'action en nullité reste néanmoins un recours de droit commun. Certaines difficultés concernant son utilisation sont apparues du fait de la coexistence des recours en cassation. L'on s'est demandé si l'apparition dans le contentieux municipal de ces recours spécialement aménagés ne devait pas écarter ou limiter la recevabilité de l'action ordinaire. Les tribunaux ont été amenés à préciser plusieurs conditions d'utilisation de l'action en nullité:

26. *Vachon c. Québec (P.G.)*, [1979] 1 R.C.S. 555.

27. *Donnacona (Corp. mun. de la Ville de) c. Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503.

28. *Soudure Mobile D. Pilon c. Larose*, [1990] R.L. 93 (C.A.).

29. *Association des Propriétaires des Jardins Taché c. Entreprises Dasken*, [1974] R.C.S. 2 [ci-après *Dasken*]; *Lemoine c. N.D.-du-Portage (Corp. municipale de)*, [1974] C.S. 46, demande en nullité de permis et conclusion visant la démolition d'une construction.

30. *Pérusse c. Commissaires d'écoles de St-Léonard de Port-Maurice*, [1970] C.A. 324.

l'intérêt nécessaire, les moyens susceptibles d'être invoqués et le délai devant être respecté.

2) L'intérêt

Le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* donnaient autrefois aux électeurs ou aux personnes inscrites au rôle d'évaluation comme propriétaires (i.e. aux contribuables) le droit d'exercer les recours en cassation. Certaines opinions ont déduit de l'existence de ces textes que le droit d'agir en vertu de tels intérêts ne pouvait venir que de la loi et qu'il était inexistant en vertu du droit commun. En conséquence, lorsqu'il s'agissait d'utiliser le recours de droit commun, la qualité d'électeur ou de contribuable n'était plus suffisante et le demandeur devait démontrer un intérêt spécial ou distinct³¹.

La jurisprudence du début du siècle déniait ainsi à une personne le droit d'exercer l'action en nullité en se fondant sur le seul titre de citoyen, d'électeur ou de contribuable³².

L'exigence d'un intérêt spécial ou distinct aurait eu pour effet d'écarter la contestation lorsque l'acte intéresse les membres de la collectivité d'une manière relativement comparable³³.

Dans les années qui ont suivi l'arrêt *Robertson*, les tribunaux québécois ont ignoré cette exigence d'un intérêt spécial ou distinct; et suivant une jurisprudence très abondante, l'intérêt de l'électeur ou celui du contribuable devenait suffisant, sans être distinct, dans les cas d'*ultra vires* ou de nullité

31. *Bélair c. Maisonneuve (Ville de)* (1892), 1 C.S. 181; *Sénécal c. Edison Electric Co.* (1892), 1 C.S. 299; *Emard c. Boulevard St-Paul (Village du)* (1908), 33 C.S. 155; *Mathieu c. St-François (Corp. du)* (1917), 26 B.R. 411 [ci-après *Mathieu*].

32. *Déchène c. Montréal (Cité de)*, [1894] A.C. 640; *Robertson c. Montréal (Cité de)* (1915-16), 52 R.C.S. 30.

33. Voir les propos du Juge Tellier dans *Boulianne c. Corp. du Village de la Malbaie*; cette décision de la Cour d'appel, confirmée en Cour suprême, [1932] R.C.S. 374, n'a pas été publiée; on trouve cependant les propos pertinents du Juge Tellier dans *Association des propriétaires des Jardins Taché c. Entreprises Dasken*, [1974] R.C.S. 2 à la p. 15.

absolue³⁴. Il était encore été jugé valable dans les cas de violation de la loi, de fraude ou de vice de forme³⁵. La Cour suprême acceptait cette évolution en 1932³⁶.

Les contribuables ont ainsi été admis à contester par action en nullité des décisions assez variées : des règlements imposant une taxe³⁷, des décisions accordant des libéralités ou des subventions³⁸, des contrats³⁹, un règlement relatif à la disposition des ordures⁴⁰, etc.

Ces recours initiés par des contribuables sont donc assez largement admis. La jurisprudence ne semble reconnaître qu'une seule limitation; il faut que la décision contestée intéresse au moins nominalement toute la collectivité; tous les exemples cités respectaient cette condition. Dans *Mathieu c. Corporation de St-François*, le Juge Carrol apportait cette précision à propos de recours exercés par des personnes qui n'allèguent pas un intérêt distinct : «Notre jurisprudence n'est pas uniforme sur la question mais cette Cour a toujours décidé que pour les procédures *ultra vires*, un contribuable pouvait intenter l'action lorsque la procédure intéresse la collectivité⁴¹».

34. *L'Assomption (Corp. de) c. Forest* (1916), 25 B.R. 568 à la p. 569; *Mathieu*, *supra* note 31 à la p. 569; *Desbiens*, *supra* note 13.

35. *Rivard c. Wickham-Ouest (Corp. de)* (1916), 25 B.R. 32; *Montreuil c. Ste-Anne-de-la-Pérade (Corp. de)*, [1953] R.L. 94 à la p. 101 (C.S.); *Québec Paving c. Sénécal* (1934), 57 B.R. 23; *Lefrançois c. St-Didace (Corp. de)*, [1945] B.R. 197 et [1958] R.L. 1; *Beauchemin c. Beloeil (Corp. de)*, [1922] R.L. 436 (C. rév.); *Trahan c. Cloutier*, [1954] B.R. 787.

36. *St-Étienne de la Malbaie (Corp. de) c. Boulianne*, *supra* note 33. Voir l'opinion du juge, *supra* note 29 à la p. 14 et s.

37. *Cloutier c. Ste-Thérèse (Ville de)* (1933), 54 B.R. 92; *Gauthier c. Scotstown (Corp. de la Ville de)* (1935), 73 C.S. 346.

38. *Terrebonne (Ville de) c. Chartrand* (1931), 51 B.R. 135; *Daveluy-Ville (Village de) c. Beaumier* (1918), 27 B.R. 23; *Montreuil c. Ste-Anne-de-la-Pérade (Corp. de)*, *supra* note 35.

39. *Warner-Quinlan Asphalt Co. c. Montreal (Ville de)* (1916), 25 B.R. 147; *L'Assomption (Corp. de la Paroisse de) c. Forest*, *supra* note 34 à la p. 569; *Trahan c. Cloutier*, [1954] B.R. 785; *Equipements Diesel c. Val d'Or*, [1981] C.S. 434; *Société J.G. Lefebvre c. Drummondville (Ville de)*, J.E. 90-201(C.S.).

40. *Crédit Immobilier c. Sept-Iles (Cité de)*, [1972] C.S. 155.

41. (1917), 26 B.R. 411 à la p. 414; voir aussi *St-Sauveur des Monts (Corp. du Village de) c. Hébert*, [1947] B.R. 581 aux pp. 584 585.

Sur ce point, le droit de l'aménagement présente des particularités. Plusieurs des décisions qu'il met en cause n'intéressent pas nécessairement l'ensemble de la collectivité; un règlement de zonage ayant des effets pratiques dans le secteur où il s'applique et sur un territoire environnant peut ne pas affecter tous les habitants d'une municipalité; de même l'émission d'un permis pourra ne gêner que les propriétaires du voisinage. C'est pour cette raison qu'en matière d'urbanisme le principe a généralement été celui de l'exigence d'un intérêt spécial ou distinct⁴².

Il semble cependant y avoir un certain décalage entre l'intérêt requis pour contester un permis et celui qui est exigé relativement à un règlement de zonage. Lorsqu'une demande en nullité a pour objet un permis que l'on prétend illégal, la jurisprudence a reconnu jusqu'ici l'intérêt d'un voisin⁴³, celui d'un propriétaire⁴⁴ ou du résident⁴⁵ de la zone ou du secteur concerné, de même que celui du propriétaire d'un immeuble situé dans une zone contiguë⁴⁶. Par contre, une décision de 1979 a reconnu à des contribuables le droit de contester quinze règlements de zonage qui avaient «transformé le quartier d'une ville»⁴⁷.

Cette différence d'approche rend sans doute compte du fait qu'un règlement de zonage peut avoir un impact ou des effets géographiques plus étendus que l'émission d'un permis.

42. *Émard c. Boulevard St-Paul (Corp. du Village de)* (1908), 14 R.L. 53 (C. rév.); *Morissette c. Québec (Cité de)* (1935), 59 B.R. 446; *Couture c. Pollack*, [1946] B.R. 243; voir aussi L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 aux pp. 519 et s.

43. *Boily c. Bélanger*, [1989] R.J.Q. 572 (C.A.).

44. *Dasken*, *supra* note 29; *Bourgie c. Association des Vinciaturesi de Montréal*, [1982] C.S. 994, appel rejeté sur requête, (12 mars 1984), Montréal 500-09-0009-72-828 (C.A.); *Giroux c. Legault*, (24 novembre 1980), Iberville 755-05-000225-80, J.E. 81-57 (C.S.), juge Marquis.

45. *Lauzier c. Immeubles Martin Simard*, J.E. 95-542 (C.S.).

46. *Entreprises Bourget c. Bélanger*, [1996] R.J.Q. 1541 à la p. 1545 (C.A.); *Joly c. Boily*, (11 janvier 1995), Bedford (Cowansville), 455-05-000210-935, J.E. 95-495 (C.S.), juge Boily, appel rejeté sur requête le 11 nov. 1996.

47. *Bourdeau c. St-Jean (Ville de)*, [1979] C.S. 118 à la p. 119, infirmé par [1984] C.A. en partie seulement et sur un élément étranger à l'intérêt du demandeur.

3) Les moyens

Une jurisprudence très abondante, accumulée depuis le début du siècle, permettait l'action en nullité dans les cas d'*ultra vires*, d'incompétence, d'excès de pouvoir ou de fraude, et aussi, lorsqu'une violation de la loi ou un abus de pouvoir équivalant à fraude a pour résultat une injustice flagrante⁴⁸.

L'ensemble du sujet était repris par la Cour suprême en 1991 dans l'affaire *Immeubles Port Louis Ltée c. Corp. mun. du Village de Lafontaine*⁴⁹. La Cour regroupe alors sous l'*ultra vires* les vices dont la gravité justifie le recours à l'action en nullité et précise les composantes de cette notion⁵⁰.

L'**absence de compétence** constitue la forme la plus claire de l'*ultra vires*; elle résulte de l'inexistence du pouvoir d'accomplir l'acte. L'incompétence peut avoir trait à la matière, au territoire ou à la personne. Comme le relève la Cour suprême, l'*ultra vires* s'est souvent manifesté en matière fiscale lorsque l'autorité tente d'appliquer une taxe à l'égard de biens non imposables⁵¹. Mais cette forme d'incompétence a été souvent sanctionnée

48. *Désy c. St-Constant (Corp. de)* (1924), 36 B.R. 202; *Brais c. Iberville (Corp. du comté d')* (1924), 36 B.R. 398; *St-Ulric (Corp. de) c. Matane (Comté de)* (1925), 38 B.R. 247 à la p. 253; *St-Joseph de Maskinongé (Corp. de) c. Boucher* (1926), 41 B.R. 359 à la p. 361; *Roy c. Aubert Gallion (Corp. d')* (1929), 46 B.R. 15; *Bergeron c. St-Charles de Mandeville (Corp. de)*, [1953] B.R. 558; *St-Joseph de Beauce (Corp. de) c. Lessard*, [1954] B.R. 475; *Filature de l'Isle-Verte c. L'Isle-Verte (Corp. de)*, [1960] B.R. 696; *Beauchamp c. Outremont (Cité d')*, [1970] C.A. 286; *Donohue Bros c. Corp. of the Parish of St. Etienne de la Malbaie*, [1924] R.C.S. 511; *Montreal Light, Heat and Power c. Westmount (Ville de)*, [1926] R.C.S. 515; *Trudeau c. Devost*, [1942] R.C.S. 257; *Sillery (Cité de) c. Sun Oil*, [1964] R.C.S. 552; *Abel Skiver Farm Corp. c. Ste-Foy (Ville de)*, [1983] 1 R.C.S. 403.

49. [1991] 1 R.C.S. 326.

50. *Ibid.* à la p. 346 et s.

51. Jurisprudence abondante; voir en particulier *Ecclésiastiques de St-Sulpice c. Montreal (Ville de)* (1889), 16 R.C.S. 399; *Donohue Brothers c. Corp. of the Parish of St-Etienne de la Malbaie*, *supra* note 48; *Montreal Light, Heat and Power c. Westmount (Ville de)*, *supra* note 48; *Bell Telephone Co. c. Farnham (Municipalité de)* (1931), 51 B.R. 387; *Abel Skiver Farm c. Ste-Foy (Ville de)*, *supra* note 48; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. St-Laurent (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 969 (C.S.).

en matière d'urbanisme, lorsque l'autorité introduit dans sa réglementation des normes non autorisées par les dispositions habilitantes⁵².

La Cour suprême associe à l'*ultra vires* les différentes formes de l'**abus de pouvoir** qui peut vicier d'une manière suffisamment grave l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire⁵³. Est ici visée la décision discriminatoire, arbitraire, oppressive ou gravement injuste, celle qui est empreinte de fraude ou de mauvaise foi, ou qui est prise à des fins déraisonnables ou non voulues par le législateur⁵⁴. Sont ainsi affectés d'abus de pouvoir les règlements d'urbanisme qui imposent à la propriété des conditions d'utilisation normalement impossibles à satisfaire⁵⁵. L'affaire *Sanguinet Automobile*⁵⁶ a longtemps monopolisé l'attention. La Cour d'appel est revenue sur la question à deux occasions en 1999. Elle a d'abord confirmé un jugement de la Cour supérieure déclarant inapplicable en raison de son caractère discriminatoire, abusif et déraisonnable, un règlement établissant une marge de recul de 1 479 pieds, à l'égard d'un emplacement supportant un garage et utilisé pour le commerce de pièces d'automobiles et l'entreposage de véhicules accidentés⁵⁷. Le tribunal a jugé invalides les contraintes dont l'application aurait pour effet d'empêcher, à toutes fins pratiques, l'exploitation d'une entreprise de façon rentable. Par ailleurs, la

52. *Guay c. Chicoutimi (Ville de)* (1923), 34 B.R. 455; *Sainte-Anne de Bellevue (Corp. de la Ville de) c. Montreal Light and Power Consolidated* (1935), 59 B.R. 63; *Kohl c. Municipal Court of the City of St-Lambert*, [1954] C.S. 235; *Duhamel c. Laverty*, [1954] C.S. 282; *Gestion Raymond Morisset c. Cap-Rouge (Ville de)*, [1988] R.L. 400 (C.A.); *Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc.*, (23 août 1991) Québec 200-05-002593-908, J.E. 91-1416 (C.S.); *Québec (Ville de) c. Groupe La Récréathèque*, (17 mars 1994), Québec 200-09-000806-924, J.E. 94-602 (C.A.).

53. *Supra* note 49 à la p. 349.

54. *Forgues c. Tellier et Trois-Rivières (Cité de)* (1940), 78 C.S. 24; *Dorval (Corp. de la Ville de) c. Sanguinet Automobile*, [1960] B.R. 706; *Sula c. Duvernay*, [1970] C.A. 234; *Tremblay c. Village de St-Honoré (Municipalité du)*, [1971] R.L. 385 (C.S.); *Donnacona (Corp. mun. de la Ville de) c. Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503; *Rosemere (Ville de) c. Lapostolle*, [1975] C.A. 141.

55. Voir sur ce sujet : F. Marchand, «La réglementation d'urbanisme et l'expropriation déguisée» dans Barreau du Québec, Service de la formation permanente, *Développements récents en droit municipal* (1997), Cowansville, Yvon Blais, 1997 à la p. 31.

56. *Dorval (Corp. de la Ville de) c. Sanguinet Automobile*, [1960] B.R. 706.

57. *Veilleux c. Pièces d'autos Roch Drouin*, (20 avril 1999), Québec 200-09-000501-954, J.E. 99-921 (C.A.).

décision rendue dans *Ville St-Laurent c. 2426-4640 Québec Inc.*⁵⁸ semble manifester une évolution dans cette jurisprudence. La Cour décidait qu'un règlement est abusif et peut être déclaré inapplicable lorsque les usages qu'il autorise sont difficilement envisageables compte tenu des conditions prévalant dans l'environnement d'un site. Elle écartait alors un règlement réservant l'usage des locaux à des «bureaux de professionnels» là où un bâtiment était borné par des usines, un service de réparation d'automobiles et la partie arrière d'un centre commercial.

L'*ultra vires* qui permet l'action en nullité peut enfin naître de **certains vices intéressant la forme ou la procédure**. L'association est un peu plus difficile du point de vue théorique puisque l'*ultra vires* au sens strict exprime l'absence de pouvoir, alors que les exigences de procédure n'intéressent pas directement l'existence du pouvoir mais la manière de l'exercer. Néanmoins, la Cour suprême considère comme des manifestations de l'*ultra vires* «[l]es illégalités graves qui ne sont pas de simples irrégularités ou des informalités»⁵⁹ ou «les illégalités qui atteignent la procédure dans sa substance ou qui affectent un droit fondamental»⁶⁰.

L'action en nullité pourra donc intervenir lorsque le vice porte atteinte à une garantie importante que le législateur a voulu fournir aux citoyens. Elle fut ainsi admise contre un conseil ayant agi par résolution là où la loi exige le règlement, évitant ainsi la publicité qui accompagne la procédure réglementaire⁶¹ ou à l'égard de décisions n'ayant pas fait l'objet d'une approbation prévue par la loi⁶².

58. *Ville St-Laurent c. 2426-4640 Québec Inc.*, (15 décembre 1999), Montréal 500-09-002654-960 (C.A.), juge Forget.

59. *Supra* note 49 à la p. 351.

60. *Ibid.* à la p. 352.

61. *La Tuque (Ville de) c. Desbiens*, *supra* note 13; *Outremont (Ville de) c. Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506 aux pp. 513 et 514; *Ste-Anne-du-Lac (Corp. municipale du Village de) c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38 aux pp. 40 et s.; *St-Raymond (Corp. municipale de la Ville de) c. Laperrière (Juge)*, [1978] C.S. 110, inf. pour d'autres motifs par (1978) C.A. 419; *Lafontaine (Corp. municipale du Village de) c. St-Jérôme (Cité de)* (1979), 7 M.P.L.R. 163 à la p. 165 (C.A.); *Air Canada c. Dorval (Cité de)*, [1985] 1 R.C.S. 861.

62. *Ste-Anne-du-Lac (Corp. municipale du Village de) c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38, défaut d'approbation des électeurs; *Gravel c. St-Léonard (Cité de)*, [1978] 1 R.C.S. 660, défaut d'approbation de la Commission municipale.

Elle a encore permis de sanctionner des avis défectueux ou insuffisants, affectant des droits que le législateur a voulu protéger, comme les droits d'être informé, d'être entendu ou de participer à un vote⁶³.

4) Le délai de l'action en nullité

Le délai de l'action en nullité a longtemps fait l'objet d'incertitudes. Comme le recours devait son existence à l'initiative des tribunaux, le délai dans lequel il pourrait être exercé restait un élément indéterminé. En l'absence d'indication législative spécifique, certains ont pensé importer en cette matière le délai de prescription de droit commun jadis prévu par le *Code civil du Bas-Canada*. La Cour suprême partageait encore cet avis en 1983 et 1985 dans les affaires *Abel Skiver Farm*⁶⁴ et *Air Canada*⁶⁵.

La solution retenue était alors présentée comme ayant une valeur générale. Si cette référence devait entraîner l'application normale des règles de la prescription prévues au *Code civil*, elle signifiait certes le rejet des recours hors délai, mais garantissait en revanche la recevabilité de ceux qui respectaient la période trentenaire. L'expérience a cependant démontré qu'un délai aussi long risquait de permettre des contestations inopportunes. Les domaines de l'aménagement, de la fiscalité ou celui des relations contractuelles laissaient deviner les conséquences indésirables pouvant découler d'annulations tardives.

Le délai de l'action en nullité a fait l'objet d'une réévaluation par la Cour suprême en 1991⁶⁶. La Cour a clairement établi à cette occasion que la recevabilité de l'action en nullité n'implique pas que le demandeur dispose pour

63. *Boily c. St-Henri de Taillon (Corp. de)* (1920-21), 61 R.C.S. 40; *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, *supra* note 14; *Beaconsfield (Ville de) c. Bagosy* (1974), [1982] J.M. 92 (C.A.); *Immeubles Port Louis c. Lafontaine (Corp. municipale du Village de)*, *supra* note 14.

64. *Abel Skiver Farm Corp. c. Ste-Foy (Ville de)*, [1983] 1 R.C.S. 403 à la p. 445 : «L'action en nullité se prescrit par trente ans, vu l'article 2242 du *Code civil*».

65. *Air Canada c. Dorval (Cité de)*, *supra* note 14 à la p. 873 : «L'action directe en nullité n'est sujette qu'à la prescription trentenaire de l'art. 2242 C.c.».

66. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14.

se plaindre d'un délai de trente ans ou du délai de droit commun retenu par le *Code civil*⁶⁷.

L'action en nullité relève du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure sur les corps politiques dont l'exercice est par nature discrétionnaire⁶⁸. Sa mise en œuvre relève immanquablement du droit public et non pas du droit civil. En l'absence d'un délai spécifique dans des textes intéressant les municipalités⁶⁹, l'on est contraint de s'en remettre à l'exigence du délai raisonnable suggéré par les principes de common law⁷⁰.

Nous apparaît dès lors mal fondée la décision, rendue en 1996 par la Cour supérieure dans *Louvibec Ltée c. Municipalité de Cantley*⁷¹, qui persiste à référer au *Code civil du Québec* pour déterminer le délai applicable, et déclare que la contestation d'un règlement pour insuffisance d'un avis n'est pas soumise à la prescription de trois mois prévue à l'article 692 du Code municipal, mais à la prescription extinctive de dix ans prévue par l'article 2922 C.C.Q.

Le juge Gonthier précise «qu'il ne faut pas confondre discrétion et arbitraire. (...) la discrétion (...) est assujettie à certaines règles (...)»⁷². La Cour expose les critères permettant d'apprécier le caractère raisonnable du délai⁷³. Les tribunaux devront considérer la nature de l'acte attaqué, la gravité de l'illégalité commise et ses conséquences, le droit invoqué par le demandeur, les causes du délai écoulé entre l'acte attaqué et l'institution de l'action de même que le comportement de l'intéressé.

Une telle attention à «**la nature de l'acte contesté**» était déjà perceptible dans la jurisprudence existante. L'on pouvait constater qu'une

67. *Ibid.* à la p. 357.

68. *Ibid.* aux pp. 357, 361.

69. Exceptionnellement la *Loi sur la fiscalité municipale* limite à un an l'utilisation de l'action en nullité lorsqu'elle met en cause le rôle d'évaluation, le rôle de perception et le rôle de valeur locative, *supra* note 24 à l'art. 1 (définition du terme «rôle») et à l'art. 172.

70. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 364; *Wendover & Simpson (Corp. municipale de) c. Filion*, [1992] R.D.J. 531 (C.A.).

71. J.E. 96-2268 (C.S.).

72. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 370.

73. *Ibid.* à la p. 372.

réaction plus prompte était attendue à l'égard de décisions intervenant dans certains secteurs de l'administration locale. Cette tendance s'est manifestée dans les domaines de l'aménagement (règlements de zonage, permis de construction), de la fiscalité, ou à l'égard de certains contrats, notamment des emprunts.

Dans l'affaire *Sun Oil*⁷⁴, la Cour suprême n'avait pas manqué de souligner que le demandeur avait laissé passer dix ans avant de se plaindre d'un règlement de zonage. Le juge Montgomery, dissident en Cour d'appel, avait fait de ce retard à agir un élément essentiel de son opinion⁷⁵. Il avait considéré que l'intérêt public exige une certaine stabilité des règlements de zonage et que ceux-ci ne doivent pas être attaqués après plusieurs années. La Cour suprême a infirmé le jugement de la Cour d'appel, et le juge Abbott, exprimant les vues unanimes de la Cour, s'est dit pleinement d'accord avec les propos du juge Montgomery. Confrontée à des règlements établissant des zones institutionnelles, la Cour d'appel a accepté dans un cas un délai de huit ans, après avoir tenu compte des démarches infructueuses du propriétaire, démarches qui ont finalement démontré les effets négatifs réels du règlement⁷⁶. Dans *Samson c. St-Bruno de Montarville (Ville de)*⁷⁷, et dans *Corporation municipale de Wendover & Simpson c. Filion*⁷⁸, elle a jugé inadmissible un délai de treize ans. Toujours en matière de zonage, la Cour supérieure a rejeté pour cause de tardiveté une action signifiée plus de sept ans après l'entrée en vigueur du règlement⁷⁹.

En matière fiscale, les tribunaux ont souvent insisté sur la nécessité que la gestion financière ne soit pas bouleversée par des contestations tardives⁸⁰. Dans *Immeubles Port Louis*, le juge Gonthier signale de nouveau «le besoin d'une certaine stabilité dans les finances municipales»⁸¹.

74. *Sillery (Citée de) c. Sun Oil*, [1964] R.C.S. 552 à la p. 555.

75. [1962] B.R. 914 à la p. 940.

76. *Donnacona (Corp. municipale de la Ville de) c. Gagné-Lambert*, *supra* note 27.

77. [1981] C.A. 193.

78. *Supra* note 70.

79. *Arcand c. Victoriaville (Corp. de la Ville de)*, J.E. 84-1009 (C.S.).

80. *Ville St-Michel c. Shannon Realities Ltd* (1922), 64 R.C.S. 420, conf. par [1924] A.C. 185.

81. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 373.

Les tribunaux sont aussi réticents à intervenir tardivement à propos de règlements ayant décidé de travaux publics et décrété un emprunt ou l'imposition d'une taxe. Le temps aura pu alors permettre l'émission d'obligations, l'achèvement de travaux et certains paiements. Cette réalité occupe une place importante dans la motivation de l'affaire *Immeuble Port Louis*. Le juge Gonthier retient principalement ceci des circonstances : «L'appelante a reçu chaque année les comptes de taxes qu'elle a payés sans aucune protestation. Les travaux ont été effectués et les obligations émises et remboursées»⁸².

La «**nature de l'illégalité**» commise semble l'un des critères les plus déterminants. Plus le vice est grave, plus la jurisprudence semble réticente à admettre que le temps puisse avoir des effets réparateurs ou empêcher la contestation.

Certains jugements anciens de la Cour d'appel considéraient que l'action n'est assujettie à aucun délai lorsqu'elle a pour cause un «défaut de compétence» ou une «absence de pouvoir»⁸³. En 1975, dans l'affaire *Roberge*⁸⁴, la Cour d'appel prononçait l'invalidité d'un règlement municipal qui prohibait la distribution d'écrits dans les rues sans l'autorisation préalable du chef de police et dont l'adoption remontait à plus de quarante ans. L'imprescriptibilité du recours s'avérait opportune; le règlement excédait les pouvoirs accordés, il pouvait donner lieu à de nouvelles applications, et l'annulation, même aussi tardive, ne pouvait être la source d'inconvénients majeurs.

La décision de la Cour suprême dans *Immeubles Port Louis* renoue avec cette jurisprudence dans la mesure où elle semble exclure l'intervention de la discrétion judiciaire en présence du vice d'incompétence : «À mon avis et de façon générale, sauf le cas d'absence totale de compétence, le juge saisi en vertu de l'art. 33 du *Code de procédure civile* peut refuser d'accorder le redressement recherché, si, eu égard aux circonstances dont notamment l'importance de l'atteinte au droit allégué et le comportement du demandeur, il estime justifié

82. *Ibid.*

83. *Chester-Est (Corp. de) c. Arthabasca (Corp. du Comté d')* (1921), 31 B.R. 475 à la p. 491; *Phaneuf c. St-Hugues (Corp. du Village de)* (1936), 61 B.R. 83 aux pp. 92-93, juge Tellier.

84. *Roberge c. Québec (Cité de)*, [1975] C.A. 143.

de le faire»⁸⁵. Dans *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*⁸⁶, la Cour d'appel a véhiculé récemment cette idée que l'absence totale de compétence fait exception à l'intervention de la discrétion judiciaire. Dans *Carruthers c. Paquette*, la Cour supérieure a jugé bien fondé l'argument voulant que l'action en nullité soit imprescriptible ou tout au plus prescriptible par 30 ans lorsqu'elle est fondée sur le motif d'incompétence; la Cour acceptait alors une contestation dirigée contre une disposition de la Charte de la Ville de Montréal qui autorisait la saisie de véhicules par sabots de Denver et qui était en vigueur depuis 11 ans⁸⁷.

Les secteurs de l'illégalité les plus aptes à faire intervenir la discrétion judiciaire de manière à limiter dans le temps l'utilisation de l'action en nullité seraient donc représentés par l'abus de pouvoir et le vice de forme ou l'irrégularité dans la procédure.

En 1981, dans l'affaire *Samson c. St-Bruno de Montarville (Ville de)*⁸⁸, la Cour d'appel a opposé l'excès de juridiction à l'abus de pouvoir et jugé qu'elle disposait dans ce dernier cas d'une discrétion permettant l'examen du délai; la Cour refusait d'intervenir 13 ans après l'entrée en vigueur du règlement de zonage auquel on reprochait d'avoir des effets abusifs ou équivalents à expropriation. Cette opposition entre deux niveaux de l'illégalité a été reprise en 1985 par la Cour d'appel qui a conclu cette fois à l'excès de juridiction et à la recevabilité de l'action, intentée sept ans après la connaissance des règlements par le demandeur; ces règlements interdisaient la présence ou l'occupation d'une maison mobile sur tout le territoire de la municipalité à l'exception de certains terrains lui appartenant⁸⁹. La Cour d'appel a été saisie récemment d'une contestation fondée sur l'abus de pouvoir et visant un règlement intervenant en matière fiscale, domaine généralement propice à une appréciation sévère du délai; le délai de 4 ans a été jugé excessif⁹⁰.

85. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 372.

86. [1998] R.J.Q. 1683 à la p. 1689.

87. J.E. 94-853.

88. *Supra* note 77, permission d'appeler refusée par la Cour suprême.

89. *Sept-Iles(Corp. municipale de la Cité de) c. Rioux*, [1985] C.A. 295.

90. *Fabi c. Rock Forest (Municipalité. de)*, *supra* note 87.

L'illégalité découlant d'un vice de forme ou d'une irrégularité dans la procédure est également susceptible d'entraîner une réduction du délai alloué pour l'exercice de l'action en nullité. En pareilles hypothèses, «la compétence du conseil n'est pas mise en cause mais il s'agit d'une modalité dans l'exercice de ses pouvoirs»⁹¹. Dans sa décision de 1991, la Cour suprême a jugé irrecevable une action en nullité fondée sur l'existence d'avis publics irréguliers, et signifiée plus de cinq ans après l'adoption des règlements contestés.

Le «**comportement du demandeur**» fait partie de l'évaluation. Ce facteur est tributaire des circonstances et se prête moins à l'établissement de lignes directrices. L'importance du délai est en soi un constat d'inaction et peut au départ être opposée. L'acceptation pendant plusieurs années de l'état de fait créé par un règlement de zonage pourra jouer contre un demandeur⁹². Certaines manifestations d'adhésion aux actes dont on conteste la légalité peuvent devenir des motifs de reproche; on en a vu dans certaines tentatives passées de tirer profit des décisions contestées⁹³ ou dans le fait d'avoir effectué plusieurs versements annuels à l'égard de taxes que l'on prétendait illégales⁹⁴.

D'autres circonstances ou attitudes seront à l'avantage du demandeur. L'ignorance de la décision contestée peut être prise en considération dans l'évaluation des motifs pouvant justifier le retard à agir⁹⁵. L'existence de démarches ou de pourparlers dans le but de trouver une issue à la situation litigieuse peut constituer une explication valable tout comme la difficulté de réaliser avant un certain temps la portée et les effets d'un nouveau règlement⁹⁶. En tout état de cause, le demandeur doit justifier le délai et exposer les motifs de son retard⁹⁷.

91. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 340; voir aussi aux pp. 357, 373.

92. *Sillery (Cité de) c. Sun Oil*, *supra* note 74.

93. *Samson c. St-Bruno de Montarville (Ville de)*, *supra* note 77.

94. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14.

95. *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*, *supra* note 87 à la p. 1688.

96. *Donnacona (Corp. municipale de la Ville de) c. Gagné-Lambert*, *supra* note 76 à la p. 506.

97. *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*, *supra* note 87 aux pp. 1688-1689.

C. La requête pour jugement déclaratoire

La requête pour jugement déclaratoire a connu depuis son apparition dans le *Code de procédure* en 1965 d'incessantes difficultés d'application auxquelles, il faut bien l'admettre, se prêtait la rédaction du texte pertinent :

Art. 453 Celui qui a intérêt à faire déterminer immédiatement, pour la solution d'une difficulté réelle, soit son état, soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'un statut, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale, peut, par requête au tribunal, demander un jugement déclaratoire à cet effet.

Les conditions de recevabilité étaient rapidement prises à partie par les intimés pour contrer l'admission de la requête. Le début de l'article effectivement n'épargne pas les détails : la possession d'un intérêt, la présence d'une difficulté réelle et la nécessité d'une intervention immédiate. D'autant plus que l'intérêt prévu était susceptible de faire l'objet d'une interprétation inédite. L'intérêt dont il s'agit porte sur le besoin de faire déterminer «immédiatement» «pour la solution d'une difficulté réelle». Ce terme «immédiatement» implique-t-il une condition spéciale d'urgence?

L'article 453 C.p.c. permet au requérant de faire déterminer soit son état, soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter de certains actes, c'est-à-dire d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'une loi, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale. Cette liste est-elle limitative? Peut-on demander au tribunal de fixer des droits ou des obligations résultant d'actes qui ne sont pas formellement prévus, par exemple d'un permis de construction, d'un règlement adopté par un ministre, etc. ?

Les termes de l'article 453 soulèvent aussi des interrogations quant à la nature des conclusions possibles; si le requérant peut faire déterminer ses droits par rapport à un statut, un arrêté en conseil ou un règlement municipal, peut-il aller au-delà et obtenir une déclaration sur la validité de ces textes ou d'autres

conclusions utiles? En admettant comme le fera l'arrêt *Duquet*⁹⁸ que la nullité peut être accordée contre les règlements municipaux qui sont mentionnés à l'article 453, cette même conclusion peut-elle être recherchée à l'égard d'une décision qui ne figure pas dans cette disposition? Qu'en est-il par exemple des procès-verbaux, des permis de construction, des règlements adoptés par des commissions scolaires etc.? Enfin, la teneur générale de l'article 453 et la présence d'une procédure par requête ont conduit plusieurs juges à se demander si le recours était limité à des questions de droit, portant sur l'interprétation de textes, ou s'il autorisait un débat ou une enquête sur des faits⁹⁹.

Ces questions ont donné lieu à une jurisprudence considérable et souvent contradictoire dont on ne peut rendre compte dans le cadre de cette présentation. D'autres s'y sont employés et les détails recherchés peuvent être trouvés dans leurs écrits¹⁰⁰.

Après avoir constaté que la jurisprudence s'était tenue à l'écart depuis quelques années de plusieurs difficultés tatillonnes relatives à la procédure et qu'elle avait libéré considérablement l'usage de la requête, il nous a paru ici plus utile d'identifier l'utilisation qui peut être faite de la requête ou les conclusions qu'elle peut véhiculer, et d'en présenter les applications les plus courantes qui ont été admises dans le droit de l'aménagement.

L'arrêt *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts* a été présenté comme établissant le principe suivant lequel la requête pour jugement déclaratoire

98. *Duquet c. Ste-Agathe-des-Monts (Ville de)*, [1977] 2 R.C.S. 1132.

99. *Motel Fontaine Bleue c. Commission de la capitale nationale*, [1979] C.S. 261 à la p. 264 (en appel); *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, (11 juin 1981) Québec 200-05-011-289-813 (C.S.). Ce problème a quelque peu été abordé dans *Société St-Jean-Baptiste c. C.U.M.*, [1981] C.A. 168 à la p. 175. *Dufault et Associés Inc. c. Mutuelle d'Omaha*, (28 avril 1981), Montréal 500-05-011-989-801, J.-E. 81-661, (C.S.).

100. D. Grenier, *La requête en jugement déclaratoire en droit public québécois*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2^e éd., 1999; W. J. Atkinson, «Les conditions de recevabilité de la requête pour jugement déclaratoire» dans Barreau du Québec, Service de formation permanente, *Développements récents en droit administratif* (1990), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1990 aux p 27-45; J. Paquet, «La requête pour jugement déclaratoire: où en sommes-nous depuis l'arrêt *Duquet c. Ville de Sainte-Agathe-des-Monts*?» dans Barreau du Québec, Service de la formation permanente, *Développements récents en droit civil* (1994), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1994 à la p. 1-33.

permet de demander la nullité des règlements municipaux. L'évolution subséquente de la jurisprudence a montré cependant que cette possibilité n'était pas aussi clairement affirmée. En effet le jugement de la Cour suprême portait en germes beaucoup d'incertitude. D'un côté, il semblait élargir l'accès au jugement déclaratoire : «Il n'y a pas lieu de rechercher si la demande est préventive ou curative». De l'autre, il invitait l'intimé à s'objecter au bon moment : «La distinction n'était pas d'ordre public, celui qui veut se plaindre de ce qu'on aurait dû procéder par action doit le faire dès la présentation de la requête». Plusieurs juges ont retenu la deuxième proposition du juge Pigeon pour décider qu'en cas d'opposition de l'intimé à la requête lors de sa présentation, l'on doit retourner aux anciennes restrictions¹⁰¹. Puis l'incertitude a généré un flot de décisions discordantes. Il n'est plus utile maintenant de reprendre la description de l'évolution que nous avons faite ailleurs¹⁰². La Cour d'appel a clairement pris position sur la question en 1988 dans *Dallaire c. Corp. mun. du Village de Point-au-Pic*¹⁰³, en décidant qu'une requête concluant en nullité d'un règlement municipal est recevable de plein droit et n'est pas subordonnée à la réaction de l'intimée. Cette décision a été depuis constamment suivie¹⁰⁴ et la solution retenue apparaît irréversible. En décembre 1999, l'article

101. *Neiderer c. Gulf Canada*, [1982] C.S. 298 à la p. 300 : «A mon avis, l'article 453, dans le cadre restreint qu'il faut lui donner comme procédure d'exception (...) permettrait peut-être de définir la portée d'un contrat, non de l'annuler». *Domaine Clermont Inc. c. Ville de Charlesbourg*, *supra* note 99, juge Moisan : «J'entretiens des réserves lorsque l'on argumente devant moi que la Cour suprême a accredité par son jugement, l'utilisation de la procédure du jugement déclaratoire pour obtenir l'annulation de règlements municipaux». *Pouliot c. Québécoir Inc.*, J.E. 80-762 (C.S.).

102. G. Rousseau, «La mise en œuvre du droit de l'aménagement» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke, 1983, 317 à la p. 345.

103. [1988] R.D.J. 26 (C.A.).

104. *Service sanitaire Verdun (1980) Inc. c. Québec (P.G.)*, [1988] R.D.J. 355 (C.A.); *Massie c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, [1988] R.D.I. 359, J.E. 88-776 (C.S.); *Lapre c. Bromptonville (Ville de)*, J.E. 89-1075; *Québec (P.G.) c. Fortier*, [1990] R.J.Q. 1280 (C.A.); *Stoneham et Tewkesbury (Corp. municipale des Cantons unis de) c. Bureau*, J.E. 90-1592 (C.A.); *Montréal (Ville de) c. Cabaret Sex Appeal Inc.*, [1994] R.J.Q. 2133 (C.A.); *Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse Ville-Marie c. Côte St-Luc (Cité de)*, [1995] R.J.Q. 1159 (C.S.) ; *Drummondville (Ville de) c. 2840-5348 Québec Inc.*, (21 novembre 1995), Montréal 500-09-000233-940 (C.A.); *Louvibec Ltée c. Cantley (Municipalité de)*, J.E. 96-2268 (C.S.); *Lessard c. Rock Forest (Ville de)*, J.E. 96-1604 (C.S.) (en appel); *Garage Raymond Ouellet Inc. c. Foisy*, [1997] R.R.A. 574, J.E. 97-917

453 C.p.c. permettait encore à un propriétaire de faire déclarer qu'un règlement de zonage lui était inopposable en raison de son caractère et de ses effets qui pouvaient rendre un terrain inutilisable ou entraîner la démolition d'immeubles¹⁰⁵.

Il est certain que la requête permet d'obtenir du tribunal une interprétation des actes juridiques mentionnés à l'article 453, notamment des statuts, des règlements et des résolutions municipales¹⁰⁶. Dans *Construction Bérou Inc. c. Municipalité de St-Jean-de-Matha*¹⁰⁷, la Cour supérieure a jugé que la procédure était recevable pour faire déclarer la conformité d'une utilisation au règlement de zonage; l'entreprise requérante recherchait non pas un permis, que l'usage associe plutôt au *mandamus*, mais une attestation ou un certificat de conformité pour l'exploitation d'une carrière, un tel certificat étant nécessaire pour obtenir l'autorisation du ministère de l'Environnement. Un requérant s'en est encore servi avec succès pour faire valoir que la ville intimée ne pouvait construire une station d'épuration des eaux usées sur certains lots voisins de sa propriété, qu'une telle construction serait contraire aux règlements de zonage¹⁰⁸. Cependant, la Cour supérieure pourra refuser d'intervenir lorsque, selon elle, le requérant dispose d'un recours spécial devant une autre juridiction¹⁰⁹. Dans l'affaire *Ville de Rosemère*, par exemple, la municipalité voulait savoir de la Cour supérieure si l'occupation d'un immeuble devait être considérée comme une violation d'un règlement de zonage. Le juge Auclair indiqua que la réponse à une telle question devait être déterminée dans le cadre d'une poursuite pour infraction devant la Cour municipale¹¹⁰.

(en appel); *Delisle c. Canada (P.G.)*, [1998] R.J.Q. 2751 (C.S.); *Club de motoneige de St-Raymond inc. c. Portneuf (Municipalité régionale de comté de)*, (8 janvier 1999), Québec 200-05-009369-989, J.E. 99-593 (C.S.).

105. *Ville St-Laurent c. 2426-4640 Québec Inc.*, (15 décembre 1999), Montréal 500-09-002654-960, juge Forget à la p. 35.

106. *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, *supra* note 99.

107. (28 février 1997), Joliette 705-05-001924-961, J.E. 97-854 (C.S.).

108. *Chambly Toyota inc. c. Carignan (Ville de)*, (25 août 1997), Longueuil 505-05-001965-968, J.E. 97-1876 (C.S.).

109. *Terrasses Zarolega c. R.I.O.*, [1981] 1 R.C.S. 94.

110. *Rosemère (Ville de) c. The Boys Farm and Training School Inc.*, [1971] R.P. 324 (C.S.).

En matière d'aménagement, la jurisprudence a souvent accepté la requête pour jugement déclaratoire comme un moyen approprié pour faire déterminer une question relative à l'existence de droits acquis à un usage dérogatoire¹¹¹.

La procédure de l'article 453 peut-elle donner lieu à une condamnation, à un ordre d'accomplir un acte ou de verser une somme d'argent? Selon la Cour suprême, la requête ne peut aboutir à une condamnation¹¹². Elle ne pourrait non plus être substituée au *mandamus*¹¹³; elle ne serait donc pas utilisable pour forcer une municipalité à délivrer un permis de construction.

Certains jugements déniaient le droit d'inclure dans une requête pour jugement déclaratoire des conclusions en injonction; il est généralement avancé que l'injonction ordinaire nécessite l'émission d'un bref d'assignation (aujourd'hui, le dépôt d'une déclaration), ce qui n'a pas lieu dans le cas d'un jugement déclaratoire qui est obtenu par requête¹¹⁴. Enfin, la jurisprudence est unanime sur l'irrecevabilité de conclusions réclamant le paiement d'une somme d'argent¹¹⁵. La requête ne serait donc pas un recours approprié pour demander réparation de dommages subis à la suite d'un refus illégal de permis.

-
- 111. *Desrosiers c. Corp. municipale de St-Anaclet-de-Lessard*, (20 juillet 1982), Rimouski 100-095-000-458-825, J.-E. 82-787 (C.S.), juge Doiron; *Huot c. L'Ange-Gardien (Municipalité de)*, [1992] R.J.Q. 2404 (C.A.); *Gestion Gaston Desmarais Inc. c. St-Hyacinthe (Ville de)*, J.E. 95-1951 (C.S.); 2426-4640 *Québec Inc. c. Ville St-Laurent*, [1995] R.J.Q. 2881; *Papachronis c. Ste-Anne-de-Bellevue (Ville de)*, [1996] R.J.Q. 961 (C.S.) (en appel).
 - 112. *Duquet c. Ste-Agathe des Monts (Ville de)*, [1977] 2 R.C.S. 1132, 1040; *Bellerose c. Bellerose*, [1969] C.S. 121.
 - 113. *Sunross Richelieu Inc. c. Québec (P.G.)*, [1979] R.P. 369 (C.S.).
 - 114. Selon une jurisprudence bien établie, l'injonction doit être rattachée à une procédure par action et ne peut être demandée isolément par simple requête; voir sur cette question : *Trois-Rivières Ouest (Ville de) c. Damphouse*, [1969] R.P. 389 (C.S.); *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, *supra* note 99; *St-Basile-Transport c. Leclerc*, [1970] C.A. 397; *Serabec Ltée c. Place Desjardins Inc.*, [1976] C.S. 172; *Service sanitaire R.S. Inc. c. St-Joseph de Maskinongé (Corp. municipale de la Paroisse de)*, J.E. 91-1116 (C.A.); *Champagne c. 2858-9893 Québec Inc.*, [1996] R.D.J. 107 (C.A.); art. 753.1 C.p.c.
 - 115. *Duquet c. Ste-Agathe-des-Monts (Ville de)*, *supra* note 98; *Neiderer c. Gulf Canada*, [1982] C.S. 298.

II- La légalité des comportements visés par les normes d'urbanisme

En 1979 la *Loi sur l'aménagement* offrait aux intéressés de nouveaux moyens permettant d'assurer d'une manière plus efficace la sanction des règlements d'urbanisme. Ces recours sont regroupés dans la section III de la loi, aux articles 227 et suivants (A.). Cependant les restrictions imposées par la Cour d'appel aux effets des jugements rendus en première instance ont provoqué au cours des dernières années un retour important de l'injonction prévue par le *Code de procédure civile* (B.).

A. Les recours en vertu de l'article 227 L.A.U.¹¹⁶

Pour évaluer plus complètement la nature véritable de ces recours et les effets qu'ils entraînent, un bref retour sur le passé nous a paru indispensable.

1) Les antécédents des recours

Les premiers recours destinés à faire respecter la réglementation en matière d'urbanisme ont été rattachés à l'article 1066 du *Code civil du Bas-Canada* qui faisait partie des dispositions consacrées aux «Effets des obligations» :

Art. 1066. Le créancier peut aussi, sans préjudice des dommages-intérêts, demander que ce qui a été fait en contravention à l'obligation soit détruit, s'il y a lieu; et le tribunal peut ordonner que cela soit fait par ses officiers, ou autoriser, la partie lésée à le faire aux dépens de l'autre.

116. Deux excellents textes, qui ont encore l'avantage d'être récents, abordent la plupart des difficultés soulevées par l'application de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra* note 1 : M.-A. Lechasseur, *L'injonction déguisée en droit de l'urbanisme, Les ordonnances suivant l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997; D. Michaud, *Justice et aménagement du territoire, Le recours prévu à l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Sainte-Foy, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, 1997; *L'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 1996 [non publié]. Voir aussi L. Giroux, «Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme» dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, Vol. 7, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998, 321 à la p. 386.

Ce lien avec l'art. 1066 a été principalement établi en 1920 par le Juge Mignault dans *City of Montreal c. Morgan*¹¹⁷ :

Art. 1066 of the Civil Code clearly allows the demand for the demolition or undoing of anything done in breach of an obligation.

Fait amusant à noter, et qui montre que la Cour suprême n'a pas encore à l'époque établi tous les tenants et aboutissants utiles concernant les sources du droit québécois, le juge Anglin mentionne¹¹⁸ que les obligations découlant de la réglementation municipale en matière de zonage sont des «obligations publiques». Mais le juge ne s'arrête pas sur la question de savoir si les obligations publiques peuvent trouver dans le *Code civil du Bas-Canada* les mécanismes de sanction appropriés.

Ce rapprochement des sanctions avec l'article 1066 du *Code civil du Bas-Canada* était, à une époque plus contemporaine, repris par le Juge Lajoie dans *Nadeau c. Montréal (Ville de)* :

Il est inexact de prétendre, comme le fait l'appelant, que l'article 1066 C.C. ne s'applique qu'aux recours fondés sur des obligations contractuelles.

L'article 983 est inséré au Titre troisième du Livre troisième du *Code civil*. Il édicte que les obligations procèdent des contrats, des quasi-contrats, des délits, des quasi-délits, ce qui n'est pas le cas ici, mais encore "de la loi seule" .

Les règlements de la ville de Montréal sont loi et créent des obligations.¹¹⁹

La jurisprudence reconnaissait donc au départ la possibilité pour les tribunaux d'émettre, sous l'autorité directe de l'article 1066, un ordre destiné à

117. (1919-20) 60 R.C.S. 393, juge Mignault à la p.413; voir aussi l'opinion du juge Anglin à la p. 407.

118. *Ibid.* à la page 406.

119. [1977] C.A. 402 à la p. 407.

corriger une situation illégale. À défaut de recours expressément prévu par la loi, le rattachement initial aux dispositions du *Code civil du Bas-Canada* a donné lieu à l'apparition de l'action en démolition¹²⁰. Ce recours a pu cheminer sans référence à l'injonction¹²¹. Ce détachement était autrefois naturel puisque l'injonction à caractère mandatoire ne devait apparaître que beaucoup plus tard ... avec l'entrée en vigueur du *Code de Procédure civile* de 1965¹²².

Ce rattachement, à l'article 1066 du *Code civil du Bas-Canada*, des sanctions des règlements de zonage n'est pas sans aspects bizarres. Il suppose, à propos du texte réglementaire, l'existence d'une obligation entre des citoyens, l'un, «débiteur» d'une obligation de respect à l'égard de la norme établie, l'autre, un voisin, «créancier» de cette obligation. Les choses peuvent être abordées différemment. Comme le mentionnait le Juge Anglin dans *City of Montreal c. Morgan*, les normes d'urbanisme sont des «obligations publiques», et le respect qu'elles commandent devrait être assuré par des institutions relevant du droit public. Nous préférons considérer que le caractère obligatoire des normes d'urbanisme n'est pas imputable à un texte comme l'article 1066 du *Code civil du Bas-Canada*, mais tout simplement à la «rule of law» ou au principe de légalité. Le régime de contrôle nous paraît devoir être rattaché au droit public¹²³.

Le principe de la légalité n'a de sens que s'il est accompagné d'un régime de sanction. En cas d'absence de recours appropriés, les tribunaux peuvent réagir. La Cour d'appel du Québec a ainsi autrefois établi de toutes pièces l'action en nullité¹²⁴. La Cour suprême a aussi fait preuve de créativité en reconnaissant l'existence d'une action en démolition.

120. *Ibid.*; *Yves Germain Inc. c. Farrah*, [1962] C.S. 502 à la p. 509, appel rejeté sur requête, (1^{er} octobre 1982), Québec 200-09-000283-227, (C.A.); *Nadeau c. Montréal (Ville de)*, [1977] C.A. 402 à la p. 407.

121. *Ibid.*

122. Voir la partie II - B, ci-dessous.

123. Dans une décision de juin 1999, la Cour d'appel disait ainsi de recours prévus aux articles 227 L.A.U. que ce sont des recours «de droit public» : *Paradis c. Québec (Ville de)*, (15 juin 1999), Québec 200-09-002630-991, J.E. 99-1330 (C.A.), juge Gendreau à la p. 5.

124. *McDougall c. St-Ephrem d'Upton (Corp. de)* (1861), 5 L.C.J. 229; 11 L.C.R. 353. Voir à ce sujet : G. LeDain, «The supervisory Jurisdiction in Quebec» (1957) 35 R. du B. can. 788 à la p. 798; L. Faribault, «L'article 50 du Code de procédure civile et les procédures municipales» (1925-26) 4 R. du D. 582 et (1926-27) 5 R. du D. 18 et 81.

Malgré l'aspect radical de ses conséquences, l'action en démolition demeurait d'un point de vue utilitaire d'une portée sommaire. Tout en permettant d'enrayer la présence d'une construction illégale, l'action était impuissante devant des comportements discutables intéressant plutôt l'usage des immeubles. Prise isolément, elle impliquait par ailleurs la procédure intégrale par action, avec toutes ses composantes, les délais et les longueurs qui l'accompagnaient.

L'injonction fut introduite au Québec en 1878, à la suite d'une intervention statutaire expresse¹²⁵. L'usage de la procédure était toutefois limité à six cas précisément identifiés et sans pertinence avec la matière qui nous intéresse. Lors de la refonte des lois de 1888, les dispositions relatives à l'injonction étaient intégrées au *Code de procédure civile*, sans modification atteignant les cas y donnant ouverture¹²⁶.

Le législateur devait ensuite retoucher l'injonction en 1897, lors de l'adoption du nouveau *Code de procédure civile*¹²⁷. L'injonction réaménagée est alors visée par les articles 957 à 972¹²⁸. Ces dispositions provoquent l'apparition de l'injonction interlocutoire et de l'injonction intérimaire qui peut être accordée sans avis (art. 961 C.p.c.). Le doute que laissait voir le nouveau texte sur le maintien de l'injonction, comme demande principale, et les difficultés

125. *Acte pourvoyant à ce que le bref d'injonction puisse être obtenu en certains cas, et réglant la procédure à cette fin*, S.Q. 1878, c. 14. Dans *Carter c. Breaky* (1877), 3 Q.L.R. 113 (C.S.), le Juge Meredith, alors juge en chef de la Cour supérieure, avait établi que l'injonction, trouvant sa source dans l'*Equity* britannique, devait être introduite par voie législative pour être applicable par les tribunaux. Il ressort également du jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Côté c. Morgan*, que l'injonction était inexistante en droit québécois avant l'entrée en vigueur de cette loi (1881), 7 R.C.S. 1. J. Bouchard, *L'injonction et l'article 96 de la Loi Constitutionnelle de 1867*, mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 1988 [non publié] à la p. 31. Voir sur l'introduction et l'évolution de l'injonction l'excellent texte d'Alain Prujiner : «Origines historiques de l'injonction en droit québécois» (1979), 20 *C. de D.* 249.

126. S.R.Q. 1888, art. 5991.

127. *Loi concernant le Code de procédure civile de la province*, S.Q. 1897, c. 48.

128. Voir *Loi et proclamation concernant le Code de procédure civile de la province de Québec*, Québec, Brousseau & Pageau, Imprimeurs de la Reine, 1897.

d'application de l'injonction interlocutoire devaient nécessiter l'intervention du législateur en 1953¹²⁹.

Le souci d'éliminer les incertitudes persistantes dans le fonctionnement du régime et d'assurer définitivement pour l'avenir la présence de l'injonction mandatoire, dont l'existence était discutée¹³⁰, amenèrent les changements introduits lors de la codification de 1965.

L'injonction offre à première vue des avantages importants par rapport à l'action en démolition. Elle permet d'obtenir des résultats interlocutoires ou intérimaires, sans attendre l'issue définitive du procès. Il est dès lors possible, d'une manière plus immédiate, d'enrayer le démarrage ou le progrès d'une construction. Elle permet encore de réagir non seulement à l'encontre des constructions non conformes mais également face aux usages. Le jugement auquel elle donne lieu jouit d'une efficacité accrue. Il est immédiatement exécutoire nonobstant l'appel qui peut être logé (art. 760 C.p.c.).

Du point de vue de l'efficacité, en matière d'aménagement, l'injonction a laissé voir des éléments négatifs. Des conclusions de la nature de l'injonction devaient d'abord être supportées par une procédure principale par action et souffrir inmanquablement des délais associés à la procédure ordinaire¹³¹.

Par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, l'application des conditions relatives à l'injonction interlocutoire n'a pas toujours tourné à l'avantage des municipalités. Dans le but de d'offrir aux municipalités des modalités permettant d'assurer plus efficacement le respect de la réglementation

129. *Loi modifiant le Code de procédure civile*, S.Q. 1953-54, c. 27, art. 11.

130. C.-A. Sheppard, «Do mandatory injunctions exist in Québec law?» (1963), 9 R.D. McGill 41; R. Thibaudeau, «L'injonction mandatoire» (1963), 23 R. du B. 460; P. Cutler, «Mandatory injunction in the Province of Québec» (1963), 23 R. du B. 471. Voir aussi A. Prujiner, *supra* note 125 à la p. 274.

131. *Trois-Rivières Ouest (Ville de) c. Damphouse*, *supra* note 114; *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, *supra* note 99; *St-Basile-Transport c. Leclerc*, [1970] C.A. 397; *Serabec Ltée c. Place Desjardins Inc.*, *supra* note 114; *Service sanitaire R.S. Inc. c. St-Joseph de Maskinongé (Corp. municipale de la Paroisse de)*, *supra* note 114; *Henri c. Landry*, [1994] R.D.I. 620 (C.S.); *Champagne c. 2858-9893 Québec Inc.*, *supra* note 114; art 753.1 C.p.c.

en matière d'urbanisme, le législateur intervient en 1968 et 1975, pour mettre à leur disposition un recours permettant d'obtenir certaines conclusions de la nature de l'injonction par simple requête.

La première intervention, en 1968¹³², visait les municipalités urbaines. Le législateur modifiait alors l'article 426 de la *Loi des cités et villes* de l'époque pour y introduire le texte suivant :

426 1° b) Lorsque la construction d'un bâtiment n'est pas faite ou n'a pas été faite conformément aux règlements adoptés en vertu des paragraphes 1 ou 1 a), un juge de la Cour supérieure siégeant dans le district où est situé cet immeuble peut, sur requête de la municipalité présentée même en cours d'instance, enjoindre au propriétaire du bâtiment de procéder à sa démolition dans le délai qu'il fixe et ordonner qu'à défaut de ce faire dans ce délai, la municipalité pourra procéder à cette démolition aux frais du propriétaire du bâtiment.

Lorsque le propriétaire du bâtiment est inconnu, introuvable ou incertain, le juge peut autoriser la municipalité à procéder à la démolition sur-le-champ et la municipalité peut en réclamer le coût du propriétaire du bâtiment si elle vient à le connaître ou à le trouver.

Un changement de même nature devait être apporté au *Code municipal* en 1975¹³³, par l'addition de l'article 392g. :

Art. 392 g. Sur requête de la corporation municipale présentée même en cours d'instance, un juge de la Cour supérieure siégeant dans le district où est situé un bâtiment visé aux paragraphes a, b, ou c, peut :

- a) enjoindre au propriétaire d'un bâtiment dont la construction n'est pas faite ou n'a pas été faite conformément aux règlements adoptés en vertu de l'article 392a, de procéder à la démolition de ce bâtiment dans le délai qu'il fixe et ordonner qu'à défaut de se faire dans ce délai, la corporation

132. *Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes*, S.Q. 1968, c. 55, art. 120.

133. *Loi modifiant le Code municipal*, L.Q.1975, c. 82, art. 23.

pourra procéder à cette démolition aux frais du propriétaire du bâtiment;

- b) enjoindre au propriétaire ou à toute personne ayant la garde d'un bâtiment qui est dans un état tel qu'il peut mettre en danger des personnes, d'exécuter les travaux requis pour assurer la sécurité de telles personnes ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile et si le propriétaire a été mis en cause, de procéder à la démolition du bâtiment dans le délai qu'il fixe et ordonner qu'à défaut de ce faire dans ce délai, la corporation pourra exécuter ces travaux ou procéder à cette démolition sur-le-champ et la corporation peut en réclamer le coût du propriétaire;
- c) rendre toute ordonnance visée au paragraphe b, suivant la procédure qui y est prévue, lorsqu'un bâtiment a perdu la moitié de sa valeur soit par vétusté, soit à la suite d'un incendie ou d'une explosion.

Lorsque le propriétaire d'un bâtiment ou la personne qui en a la garde est inconnu, introuvable ou incertain, le juge peut autoriser la corporation à procéder sur-le-champ à la démolition, selon qu'il s'agit d'un cas visé par le paragraphe a, ou à exécuter les travaux ou à procéder sur-le-champ à la démolition selon qu'il s'agit d'un cas visé par le paragraphe b. Dans chaque cas, la corporation peut réclamer le coût du propriétaire du bâtiment si elle vient à le connaître ou à le trouver.

Le coût des travaux de démolition, de réparation, d'altération et de construction encouru par une corporation municipale dans l'exercice des pouvoirs faisant l'objet du présent article et imputable au propriétaire du bâtiment en vertu de ce même article constitue contre la propriété une charge assimilable à une taxe foncière et est recouvrable de la même manière.

La présence de ces recours spécifiques dans le contentieux de l'aménagement fut concrètement de courte durée si l'on rapproche le moment de leur apparition (1968 et 1975) de celui de leur abandon avec l'adoption en 1979 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. On peut facilement penser que

ces recours ne répondaient pas aux attentes. Comme le signalait le juge Nichols dans *Ville de St-Basile-le-Grand c. Baptiste*, le changement apporté par rapport au droit antérieur se limitait à la procédure, «le recours sous 1066 [C.c.] devant s'exercer par action alors que la requête suffit dans l'autre cas»¹³⁴.

Si la substitution de la requête comme véhicule procédural était de nature à rendre le recours plus expéditif, la vocation des nouveaux recours demeurerait limitée. Réservés aux municipalités elles-mêmes, ils restaient inaccessibles aux autres intéressés, notamment aux voisins des immeubles concernés. L'orientation des recours restait limitée à la démolition de constructions déjà érigées; dépourvus d'effets préventifs, ils ne peuvent atteindre les illégalités dans l'usage des emplacements ou des bâtiments. La décision de la Cour suprême dans l'affaire *Dasken*¹³⁵, rendue à la même époque, devait mettre en évidence les lacunes de ces recours et réactiver les modalités plus traditionnelles comme l'action en démolition et l'injonction.

C'est dans ce contexte que les recours prévus par les articles 227 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont fait leur apparition.

2) L'utilisation du recours

La disposition dominante du Titre III «Sanctions et recours» est représentée par l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* :

Ordre de cessation

227. La Cour supérieure peut, sur requête du procureur général, de la municipalité régionale de comté, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner la cessation :

1° d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction, un règlement prévu à l'article 116 ou à l'article 145.21 ou un règlement ou une résolution de contrôle intérimaire ou

134. (1980) 10 M.P.L.R. 113 à la p. 122 (C.S.).

135. *Dasken*, *supra* note 29.

incompatible avec un plan approuvé conformément à l'article 145.19 ou avec une entente visée à l'article 145.21;

2° d'une intervention faite à l'encontre de l'article 150.

Ordre d'exécution ou de démolition

Elle peut également ordonner, aux frais du propriétaire, l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation du sol ou la construction conforme à la résolution, au règlement ou au plan visé au paragraphe 1° du premier alinéa ou pour rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement applicable ou aux dispositions du règlement de contrôle intérimaire applicable l'intervention à l'égard de laquelle s'applique l'article 150 ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction ou la remise en état du terrain.

1979, c. 51, a. 227; 1993, c. 3, a. 78; 1994, c. 32, a. 21; 1996, c. 25, a. 73.

À la lecture de l'article 227, la volonté de remédier aux lacunes des recours déjà existants et de conférer au nouveau moyen une polyvalence et une efficacité accrues apparaît évidente.

La nouvelle ressource procure des résultats équivalents à ceux de l'injonction, sans nécessité toutefois d'avoir recours à une procédure par action; le recours s'exerce par simple requête. L'on trouve bien sûr une procédure par requête dans le contexte d'une démarche en injonction. Mais la requête véhiculant l'injonction interlocutoire n'aboutit pas à un jugement final; elle n'est qu'un élément accessoire au sein d'une procédure principale par action. La requête prévue à l'article 227 *L.A.U.* gouverne au contraire l'ensemble du litige et, sous réserve de l'appel, procure un jugement final.

Cette requête est ensuite libérée de certaines contraintes liées à la requête pour injonction interlocutoire : l'apparence de droit, la nécessité de l'intervention pour empêcher que ne soit causé un préjudice sérieux ou irréparable, ou que ne soit causé un état de fait ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace, sans compter la théorie de la balance des inconvénients introduite par la jurisprudence.

L'accessibilité à une procédure par requête est encore élargie si l'on retient que la requête en démolition jadis prévue aux articles 426 de la *Loi des cités et villes* et 392 g. du *Code municipal*¹³⁶ n'était accessible qu'aux municipalités locales; le recours par simple requête est depuis 1979 à la portée de tout intéressé. La Loi prévoit encore que cette requête est instruite et jugée d'urgence¹³⁷.

a) Les comportements visés

L'article 227 permet en premier lieu d'ordonner «*la cessation : 1° d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible*» avec la réglementation d'urbanisme visée dans la suite de l'article.

Cette rédaction initiale et restée inchangée laissait voir une difficulté d'interprétation évidente à laquelle la Cour d'appel a remédié dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi. Le texte pouvait inciter à soutenir que la cessation susceptible d'être ordonnée pouvait avoir deux objets : l'utilisation du sol et la construction (l'acte de construire) d'un immeuble. Sous cet angle, l'article ne pouvait viser la cessation de l'usage incorrect d'un édifice lui-même déjà érigé. Cet argument a été avancé pour résister à une demande visant l'interdiction d'utiliser un immeuble situé dans une zone résidentielle à des fins commerciales. La Cour supérieure donna raison à l'intimé, offrant une solution sans doute contraire aux objectifs du législateur. Dans cette affaire, *Bellefeuille (Municipalité de) c. Knotowt*, la Cour d'appel généralisa la portée de l'article en misant sur l'intention du législateur qui avait «voulu donner aux organismes municipaux une procédure simplifiée pour qu'ils puissent facilement faire appliquer leurs règlements d'aménagement et d'urbanisme»¹³⁸. Le jugement fait également appel à l'article 41 de la *Loi d'interprétation* qui invite, au bénéfice de la loi, à «une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet»¹³⁹. Selon le juge Dubé, le terme «construction» utilisé à l'article 227 vise autant un bâtiment construit que l'action de construire. Les mots «du sol ou

136. *Supra* note 2.

137. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 232.

138. (29 novembre 1983) Québec 500-09-001214-816, J.E. 84-47, juge Dubé à la p. 5 (C.A.).

139. *Ibid* à la p. 6.

d'une construction» sont par ailleurs des déterminatifs du mot utilisation¹⁴⁰. En conséquence l'expression «cessation : 1° d'une utilisation du sol ou d'une construction» doit signifier la cessation de l'utilisation du sol ou la cessation de l'utilisation d'une construction.

Cette opinion laissait en suspens la possibilité de mettre à profit cette procédure pour arrêter le démarrage ou la progression de l'action de construire contraire aux normes d'urbanisme. Au-delà de la lettre, l'intention du législateur, pouvait-on le prévoir, devait emporter la solution.

Dans *Lauzier c. Immeubles Martin Simard Ltée*¹⁴¹, la Cour supérieure a estimé qu'un recours fondé sur l'article 227 était recevable non seulement pour mettre fin à l'utilisation d'un immeuble construit, mais également pour empêcher la construction d'un immeuble et cela même d'une manière préventive, après l'émission d'un permis. Le tribunal souligne d'abord que l'article 227 permet d'ordonner la cessation d'une utilisation du sol qui serait incompatible avec un règlement de zonage. «Or, une demande de permis de construction marque le début d'une activité relative à l'utilisation du sol qui peut être incompatible ou non avec un règlement de zonage et qui est visée par l'article 227»¹⁴².

L'application des articles 227 et suivants comporte néanmoins certaines restrictions. L'on ne peut dire à leur propos qu'ils permettent de mettre en cause toute violation de la *L.A.U.* ou de tout règlement municipal intéressant l'urbanisme ou l'environnement. Ils visent plus restrictivement à faire sanctionner certaines infractions aux règlements d'urbanisme visés par la disposition, aux normes de contrôle intérimaire, ou certains comportements incompatibles avec un plan d'implantation et d'intégration architecturale approuvé par le conseil municipal (art. 145.9 *L.A.U.*), avec une entente relative à la réalisation de travaux concernant des infrastructures ou des équipements municipaux (art. 145.21), ou encore pour faire cesser une intervention gouvernementale faite à l'encontre de l'article 150¹⁴³.

140. *Ibid.*, juge Jacques.

141. J.E. 95-542, juge Morin aux pp. 5-6 (C.S.).

142. *Ibid* à la p. 6.

143. Voir *Soudure Mobile D. Pilon Inc. c. Larose*, [1990] R.L. 93 à la p. 103 (C.A.).

Dans *Ville de Québec c. Bégin*¹⁴⁴, la Cour supérieure a refusé d'accorder des conclusions visant un déplacement d'enseignes. La cour a estimé ne pas être habilitée à ordonner, dans le cadre d'une requête présentée en vertu de l'article 227, le déplacement recherché d'enseignes, dans la mesure où une telle demande était basée sur une réglementation autre que celle relative au zonage, au lotissement ou à la construction.

Par ailleurs les conclusions autorisées par l'article 227 ne peuvent être accordées que si l'illégalité de la construction ou de l'usage ressort d'une incompatibilité avec les normes de fond en matière de zonage, de construction, de lotissement, etc. Les tribunaux ont refusé jusqu'à maintenant d'ordonner une mesure comme la démolition lorsque le seul élément d'illégalité tient au défaut d'être en possession du permis nécessaire¹⁴⁵. L'obtention d'un permis offre à l'autorité publique l'occasion de vérifier la validité d'un projet en regard des normes applicables. L'absence d'une attestation favorable n'établit pas en soi l'illégalité d'une réalisation. Le simple défaut de permis donnerait plutôt ouverture à l'exercice d'une poursuite pénale¹⁴⁶.

L'incompatibilité nécessaire est appréciée en fonction des règlements tels qu'ils existent au moment de rendre jugement. Dans *Kaczynski c. Bernier*¹⁴⁷, le requérant se plaignait du fait que sa vue était obstruée par la présence d'un bâtiment contrevenant à un règlement qui fixait une marge de recul minimale. Or la restriction pertinente fut abrogée alors que la cause était encore en délibéré, rendant ainsi légal ce qui était antérieurement prohibé. L'ordonnance recherchée présentait dès lors pour le tribunal un caractère tout à fait théorique. Il était ainsi conduit à établir qu'une cour doit se prononcer sur la situation juridique qui existe au moment de rendre jugement et non eu égard à celle qui prévalait lorsque le recours a été institué. Cette façon de voir était retenue plus

144. [1990] R.D.I. 246 à la p. 262 (C.S.), conf. par J.E. 96-1851 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 1997-02-27.

145. *St-Basile-le-Grand (Ville de) c. Baptiste*, (1980) 10 M.P.L.R. 113 (C.S.); *Tawell c. St-Léon de Standon (Corp. municipale de)*, J.E. 94-1934, juge Rothman à la p. 9 (C.A.); *St-Adolphe d'Howard (Corp. de) c. Stern*, [1977] C.S. 1030; *St-Grégoire-de-Grenlay (Corp. municipale du Village de) c. Thérout*, [1989] R.D.I. 120 (C.S.).

146. *St-Basile-le-Grand (Ville de) c. Baptiste*, *ibid.*

147. (15 novembre 1990) Gaspé (Percé) 110-05-000169-892, J.E. 91-259 (C.S.).

tard dans un autre jugement de la Cour supérieure qui devait être confirmé par la Cour d'appel¹⁴⁸.

Il est permis de joindre aux conclusions autorisées par 227 *L.A.U.* celles qui relèvent des articles 80 et 81 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁴⁹. En revanche la procédure ne permet pas d'obtenir des dommages-intérêts découlant du préjudice causé par l'usage illégal¹⁵⁰.

b) Les personnes pouvant exercer le recours

Les articles 227 et 227.1 donnent au Procureur général, au ministre de l'Environnement, aux municipalités régionales de comté, aux municipalités locales et à tout intéressé le droit de s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir l'un ou l'autre des redressements qui y sont prévus.

L'intérêt des municipalités concernées n'est pas discutable puisqu'elles sont formellement désignées par le législateur et, à ce titre, il n'est pas requis de leur part de démontrer l'existence d'un préjudice quelconque¹⁵¹. L'autorité municipale véhicule l'intérêt public et son intérêt à agir en justice n'a pas à être particulièrement démontré¹⁵². Il découle du seul fait de la violation de ses règlements¹⁵³.

En revanche une municipalité ne serait toujours pas dans l'obligation de poursuivre les citoyens pour toute infraction à ses règlements d'urbanisme. Les tribunaux ont depuis longtemps reconnu que l'autorité responsable jouissait à

148. *Gagné c. Corporation du mouvement du Graal du Canada*, J.E. 92-1526 (C.S.), conf. par J.E. 95-1902 (C.A.).

149. L.R.Q. c. Q-2; *Val-David (Corp. municipale de) c. Sablières Laurentiennes Ltée*, J.E. 95-18, juge Lévesque aux pp. 18-19 (C.S.).

150. *Soudure Mobile D. Pilon Inc. c. Larose*, *supra* note 43 à la p. 102 *in fine* (C.A.).

151. Voir sur le sujet les propos du juge Pigeon dans *Dasken*, *supra* note 29 à la p. 17.

152. *Paradis c. Québec (Ville de)*, (15 juin 1999), Québec 200-09-002630-991, J.E. 99-1330 (C.A.).

153. *Beauharnois (Cité de) c. Brière*, (19 décembre 1984), Beauharnois 760-05-000011-823, J.E. 85-100 (C.S.).

ce sujet d'une certaine liberté d'appréciation¹⁵⁴. Une décision de la Cour supérieure rendue en 1993 témoigne de la continuité de cette jurisprudence :

La municipalité jouit d'une discrétion en matière de poursuites pour violation des règlements municipaux et les tribunaux ne peuvent intervenir à cet égard, sauf si la municipalité adopte une ligne générale de conduite visant à ne pas faire respecter ses règlements en général ou à ne pas poursuivre une catégorie particulière de contrevenants. Le recours en mandamus doit en conséquence être rejeté, d'autant plus que le requérant dispose d'un recours approprié à ce genre de situation, soit celui qui est prévu à l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme¹⁵⁵.

Aujourd'hui, cependant, la pression peut venir d'ailleurs depuis que la responsabilité d'une municipalité peut être mise en cause lorsque la situation illégale qu'elle a tolérée s'avère à l'origine d'un dommage¹⁵⁶.

La jurisprudence abandonne donc en définitive aux citoyens la responsabilité d'assurer le respect des règlements d'urbanisme. Faut-il voir dans cet état des choses l'interprétation généreuse de l'intérêt qui donne le droit d'agir? Le législateur se montre ouvert à cette interprétation; en vertu de l'article 227, le recours par requête est à la disposition de «tout intéressé».

Selon les jugements disponibles¹⁵⁷, la notion d'intérêt qui doit être ici retenue est celle qui a été développée antérieurement à propos de l'action en

154. *Moreau c. Sherbrooke*, [1973] C.A. 311; *Bélisle c. Drummondville Sud (Cité de)*, [1981] C.S. 98. Voir à ce sujet : L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 à la p. 511 et s.

155. *Heppel c. Franquelin (Municipalité de)*, J.E. 93-1161 (C.S.).

156. *Kamloops (Ville de) c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2, (1984), 10 D.L.R. 641.

157. *Bourgie c. Association des Vinciaturesi de Montréal Inc.*, [1982] C.S. 994, appel rejeté sur requête, (12 mars 1984), Montréal 500-09-000972-828 aux pp. 995-996 (C.A.) : «L'intérêt dont parle le juge Pigeon, du contribuable propriétaire, au niveau d'une injonction afin de faire cesser la construction défendue par un règlement de zonage me paraît devoir être l'intérêt dont parle l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*». *Boily c. Bélanger*, [1989] R.J.Q. 572, juge Tourigny à la p. 573 (C.A.) : «Pour ma part, je crois que le sens du mot "intérêt" qu'a adopté la Cour suprême dans *Dasken* dans un litige concernant précisément des concepts de droit municipal, doit être suivi».

injonction ou en démolition dans l'affaire *Dasken*¹⁵⁸. On se souviendra qu'à l'occasion de ce litige, la Cour suprême avait refusé de reconnaître l'intérêt à agir d'une l'association de citoyens, mais avait jugé suffisant celui du propriétaire d'un immeuble situé dans la zone concernée. L'arrêt n'exigeait pas la démonstration d'un intérêt à caractère pécuniaire, résultant par exemple d'une baisse de valeur pour les immeubles affectés. Un intérêt dans la conservation des caractéristiques d'un secteur suffisait pour justifier la contestation.

Il s'avère intéressant de revoir le cheminement du Juge Pigeon. Dans les motifs qui l'ont conduit à légitimer l'intérêt des propriétaires de la zone affectée, le Juge Pigeon a accordé beaucoup d'attention au fait que les propriétaires étaient alors associés par le législateur à l'exercice du pouvoir réglementaire, dans la mesure où leur approbation était requise à l'entrée en vigueur des textes¹⁵⁹. Ainsi les personnes dont la participation est prévue dans le processus de réglementation, relativement aux exigences d'approbation, seraient en quelque sorte présumées avoir l'intérêt suffisant pour engager les procédures visant à protéger l'intégrité des règlements contre toute atteinte. Transposée dans le contexte actuel, cette réflexion permettrait de reconnaître l'intérêt suffisant non seulement aux propriétaires d'immeuble, mais également aux différentes catégories de citoyens que le législateur considère comme «personnes habiles à voter» pour la mise en œuvre des procédures d'approbation¹⁶⁰.

Les explications du Juge Pigeon ont trouvé écho devant la Cour supérieure saisie d'une requête visant la démolition d'une construction et présentée par le propriétaire d'un immeuble situé dans une zone contiguë¹⁶¹. La Cour établit d'abord qu'en principe, un citoyen ne peut fonder l'intérêt utile sur sa seule volonté de veiller à l'application uniforme de la réglementation. Un intérêt général de cette nature ne peut être reconnu qu'à la municipalité, à titre de représentante de l'intérêt public. Après une référence à l'affaire *Dasken*, le

158. *Dasken*, *supra* note 29.

159. *Ibid.* à la p. 14 et s.

160. Voir les articles 136.1, al. 1 *L.A.U.*, *supra* note 1 et les articles 518 et suivants de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, R.J.Q. c. E-2.2.

161. *Joly c. Boily*, (11 janvier 1995), Bedford (Cowansville) 455-05-000210-935, J.E. 95-495, juge Boily, appel rejeté sur requête le 11 nov. 1996.

juge considère qu'il pourrait y avoir des exceptions, dont une qu'il présente comme suit :

La propriété du requérant dans le présent dossier ne se trouve pas dans la même zone que l'immeuble pour lequel on demande la démolition, mais on doit noter qu'en vertu de l'article 132 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les propriétaires des zones contiguës lors de l'adoption ou d'une modification au règlement de zonage ont le droit de demander de voter sur ces mêmes règlements. La loi attribuant un pouvoir spécifique au requérant pour se prononcer sur le zonage de la zone L-50, il en découle qu'il a l'intérêt suffisant pour entreprendre des procédures suivant l'article 227¹⁶².

Un jugement de 1996, en provenance de la Cour d'appel, confirme semble-t-il, une telle ouverture :

L'article 227 *L.A.U.* offre un recours à "tout intéressé". On ne voit, ni dans cet article ni dans les autres dispositions de la loi, aucune restriction qui limiterait l'introduction de ce recours à une personne dont le terrain est nécessairement situé dans la même zone que celui qui sera désigné, éventuellement, dans un ordre de cessation, d'exécution ou de démolition. En l'espèce, les mots "tout intéressé" visent les personnes de la même zone ou d'une zone contiguë qui recherchent, à titre d'administrés, que l'utilisation du sol ou d'une construction soit en conformité avec les mesures réglementaires énumérées à l'article 227 *L.A.U.*¹⁶³.

Plus récemment encore la Cour supérieure tirait de la jurisprudence disponible la constatation suivante : «Le fait d'avoir le droit de participer au processus d'adoption du règlement constituerait un intérêt suffisant»¹⁶⁴.

Il serait dès lors possible de faire entrer dans ce cercle des intéressés les différentes catégories de citoyens que le législateur identifie comme «personnes

162. *Ibid.* à la p. 9 des notes du Juge P. Boily.

163. *Entreprises Bourget Inc. c. Bélanger*, [1996] R.J.Q. 1541 à la p. 1545 (C.A.).

164. *Supermarché R. Bourbonnais Inc. c. St-Hubert (Ville de)*, (14 mai 1999), Longueuil 505-05-002728-969, J.E. 99-1447, juge Julien (C.S.).

habiles à voter». Pourraient ainsi s'y retrouver, aux côtés des propriétaires, les personnes locataires ou simplement domiciliées, de même que les occupants d'un lieu d'affaires.

La jurisprudence intéressant spécifiquement l'article 227 a reconnu comme suffisant l'intérêt du voisin immédiat¹⁶⁵, celui d'un propriétaire¹⁶⁶ et du résident de la zone ou du secteur concerné¹⁶⁷, de même que celui de propriétaire d'un immeuble situé dans une zone contiguë¹⁶⁸.

c) Le délai alloué aux requérants

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne fournit aucune indication relativement au délai dans lequel le recours devrait être exercé. Tenant compte de l'absence de restriction formelle en ce sens et du malaise que crée l'idée que la violation d'un règlement puisse se justifier par le temps, l'on pourrait penser que le recours échappe à toute restriction quant au délai et qu'il est recevable tant que persiste l'illégalité de l'usage, de l'occupation ou de la construction. On trouve effectivement certaines indications en ce sens¹⁶⁹.

Dans *Corporation municipale de St-Antoine c. Plante* la Cour supérieure laisse entrevoir la plus grande ouverture quant au temps disponible :

Sur le délai de signification de la requête, il s'agit d'un recours qui ne se prescrit pas. Si une bâtisse est illégale, contraire à un règlement ou à une loi d'ordre public, elle ne deviendra jamais "légale" par le seul écoulement du temps¹⁷⁰.

-
165. *Boily c. Bélanger*, [1989] R.J.Q. 572 (C.A.), J.E. 89-351, (1991) 33 Q.A.C. 150.
166. *Bourgie c. Association des Vinciatures de Montréal Inc.*, *supra* note 157; *Giroux c. Legault*, (24 novembre 1980), Iberville 755-05-000225-80, J.E. 81-57, juge Marquis (C.S.).
167. *Lauzier c. Immeubles Martin Simard Ltée*, J.E. 95-542 (C.S.).
168. *Entreprises Bourget Inc. c. Bélanger*, *supra* note 163; *Joly c. Boily*, *supra* note 161.
169. Voir L. Giroux, , *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 à la p. 484.
170. *St-Antoine (Corp. municipale de) c. Plante*, (3 juin 1988), Kamouraska 450-05-000031 (C.S.), rapporté dans Y. Duplessis et J. Hétu, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1991 à la p. 263.

Avec respect, cette affirmation ne nous semble pas destinée à s'imposer. Le recours dont il s'agit gravite dans le giron de l'injonction, et un tel rattachement a permis l'influence de l'*Equity* d'où provient historiquement ce recours¹⁷¹. C'est pourquoi le délai écoulé entre les faits reprochés et la réaction du contestataire est un facteur qui a souvent été pris en considération, spécialement dans le contexte de procédures visant la démolition d'un immeuble.

Déjà dans l'affaire *Dasken*¹⁷², le Juge Pigeon avait intégré dans ses motifs, soutenant l'ordonnance de démolition, la diligence dont avait fait preuve les demandeurs. Il notait en particulier que le 6 octobre 1970, le jour même où le projet de construction avait été annoncé au public, la Ville avait été mise en demeure de révoquer le permis et que l'action demandant la nullité du permis et l'injonction visant la cessation des travaux avait été intentée le 21 octobre de la même année¹⁷³. Il devait ensuite conclure en ces termes : «On ne peut certainement pas soutenir ici que la demande d'injonction n'a pas été faite avec toute *la diligence requise*»¹⁷⁴.

À quelques occasions, au cours des dernières années, la Cour d'appel prenait soin de répondre à des objections relatives au délai écoulé, laissant entendre à son tour qu'un retard à agir pourrait susciter une réaction négative du tribunal.

171. A. Prujiner, *supra* note 125 à la p. 256. L'auteur explique plus loin (p.273) comment les tribunaux québécois ont eu recours à la doctrine anglo-saxonne, notamment aux ouvrages de High et Keer, pour adapter la nouvelle institution à la réalité juridique québécoise déjà existante. «C'est ainsi, poursuit-il que certaines règles d'*Equity* s'imposèrent». Voir aussi p. 275. Les propos du Juge Pigeon dans *Trudel c. Clairol Inc. of Canada*, confirment cette origine du recours : «Je ne crois pas devoir m'attarder à considérer les arguments invoqués par l'appelant au sujet du droit à l'injonction. Il me paraît suffisant de noter que l'art. 752 du *Code de procédure civile* reconnaît que l'on peut demander par action une injonction. Les cas dans lesquels on peut le faire ne sont pas spécifiés. Par conséquent il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire qui s'exerce en s'inspirant des principes suivis dans les juridictions de *common law* puisqu'il s'agit d'un recours qu'on y a emprunté, (*Côté c. Morgan*) à la p. 20» ([1975] 2 R.C.S. 236 à la p. 246).

172. *Dasken*, *supra* note 29.

173. P. 9.

174. P. 17.

Dans *Soudure Mobile D. Pilon c. Larose*¹⁷⁵, la Cour d'appel rejette ainsi le reproche relatif au délai :

Les appelants soulèvent aussi la tardiveté du recours mais cet argument ne tient pas à la lumière des faits, attendu qu'il s'agit de troubles progressifs entre les voisins et que les intimés ont, à plusieurs reprises, tenté de régler le problème en demandant à la Municipalité de Bellefeuille d'intervenir et que ce n'est qu'en dernier recours qu'ils ont décidé d'intervenir eux-mêmes vu le manque de coopération de la municipalité.

Des affaires plus récentes ont fourni à la Cour d'appel l'occasion de faire état du délai écoulé dans des explications justifiant, cette fois, le rejet de requêtes fondées sur l'article 227.

Dans *Boilard c. Sauvé*¹⁷⁶, la Cour d'appel a dit d'un requérant qu'il était dans une position très vulnérable, après avoir constaté l'exploitation commerciale discutée pendant seize ans sans faire aucune intervention auprès des autorités municipales jusqu'à l'institution des procédures.

En novembre 1999¹⁷⁷, la Cour d'appel retient encore des faits que le recours en démolition a été intenté plus de huit ans et demi après la délivrance d'un permis de lotissement et presque huit ans après la délivrance d'un permis de construction.

Ces positions récentes semblent justifier *a posteriori* les propos plus directs du juge Brossard dans *Gullander c. Desy et la Corp. mun. de Lac Nominingue* :

175. [1990] R.L. 93 à la p.101 (C.A.). Dans *Bourgie c. Association des Vinciaturesi de Montréal Inc.*, *supra* note 157, la Cour supérieure laisse entendre que l'absence de diligence pourrait constituer un obstacle au recours; elle ne le retient pas en l'espèce puisque le dossier laissait voir des éléments justifiant le temps écoulé entre l'annonce du projet d'utilisation du terrain projetée par l'intimée et l'institution des procédures ; [1982] C.S. 994 à la p. 998; appel rejeté sur requête, (12 mars), Montréal 500-09-000972-828 (C.A.).

176. J.E. 98-916 (C.A.).

177. *Lévis (Ville de) c. Rochette*, (25 novembre 1999), Québec 200-09-002356-985 (C.A.).

Dans la présente cause, c'est une véritable injonction qu'on demande à la Cour de prononcer et la question de la diligence raisonnable est un facteur que l'on doit considérer¹⁷⁸.

La Cour devait juger «trop long le délai de 3 ans depuis la construction de la maison» et déclarer que le recours n'avait pas été exercé dans un délai raisonnable.

L'information dont nous disposons, bien que parcimonieuse pour l'instant, indique qu'il existe véritablement une obligation de diligence à l'égard du requérant. Il semble néanmoins ressortir de la jurisprudence que le délai soit moins un obstacle à la contestation lorsque celle-ci vise simplement la cessation d'un usage plutôt que l'élimination d'une construction.

d) Les conditions de forme et de procédure

Les recours prévus aux articles 227 *L.A.U.* et suivants sont exercés par requête. On a vu dans cet élément l'indice principal de la volonté du législateur de «donner aux organismes municipaux une procédure simplifiée pour qu'ils puissent facilement appliquer leurs règlements municipaux»¹⁷⁹.

La procédure intentée sur l'initiative d'une municipalité doit être autorisée au préalable par une résolution de son conseil¹⁸⁰. Néanmoins le troisième alinéa de l'article 56 C.p.c. permet de remédier à ce défaut rétroactivement en tout état de cause, même après le jugement de première instance¹⁸¹ ou en appel¹⁸².

Lorsque la construction ou l'utilisation contestée a fait l'objet d'un permis, le requérant doit en vertu de l'article 5 C.p.c. mettre en cause la

178. (25 juillet 1985), *Terrebonne* 700-05-000350-854, juge Brassard à la p. 5 (C.S.).

179. *Bellefeuille (Municipalité de) c. Knotowt*, *supra* note 138, juge Dubé à la p.5.

180. *Rouyn-Noranda c. Girard*, J.E. 88-1004 (C.S.).

181. *Lapierre c. Lac Brôme (Corp. municipale de la Ville de)*, [1991] R.D.J. 53 (C.A.).

182. *Bégin c. Québec (Ville de)*, J.E. 96-1851 (C.A.), confirmant [1990] R.D.I. 246 (C.S.), requête pour permission d'appeler en Cour suprême rejetée.

municipalité responsable de l'émission de ce permis¹⁸³. Dans *Talbot c. Bigras*¹⁸⁴, la Cour d'appel a considéré que le requérant devait également demander que le tribunal statue sur la validité du permis délivré. D'autres jugements plus convaincants et récents sont à l'effet que l'obtention d'une ordonnance prévue par l'article 227 n'est pas subordonnée à une demande d'annulation visant le permis. Dans *Martel c. Rivière-du-Loup (Ville de)*, le Juge Beauregard explique comment, ici encore, le fond doit l'emporter sur la forme :

L'appelant nous propose que la requête de l'intimée était irrecevable d'une part parce qu'elle ne comportait pas de conclusion visant l'annulation du permis et, d'autre part, parce que l'inspecteur qui avait délivré le permis n'avait pas été assigné. Ces moyens d'irrecevabilité n'ont pas été soulevés en première instance au moment où, si véritablement il y avait un vice dans la procédure de l'intimée, celle-ci aurait pu le corriger. Il n'y a donc pas lieu que nous nous attardions à ce problème qui ne fait que masquer le véritable litige entre les parties¹⁸⁵.

Ce souci de vérifier l'essentiel, soit la réalité de la violation des règlements, a provoqué des motifs comparables dans *Lauzier c. Immeubles Martin Simard* :

Par ailleurs, l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme indique clairement que la "Cour supérieure peut sur requête ... de tout intéressé, ordonner la cessation d'une utilisation ou d'une construction incompatible avec un règlement de zonage» sans exiger qu'en parallèle, une demande d'annulation de permis de construction ne soit effectuée¹⁸⁶.

Par ailleurs certains cumuls de conclusions sont autorisés en vertu de l'article 66 C.p.c. La requête fondée sur l'article 227 *L.A.U.* permet ainsi, à titre accessoire, de faire déclarer la nullité où le défaut d'entrée en vigueur du

183. *Talbot c. Bigras*, (29 janvier 1988), Montréal 500-09-000429-852, J.E. 88-320 (C.A.).

184. *Ibid.*

185. (6 février 1995), Québec 200-09-000113-909, J.E. 95-401, juge Beauregard à la p. 7 (C.A.).

186. (11 novembre 1994), Kamouraska (Rivière-du-Loup) 250-05-000111-948, J.E. 95-542, juge Benoit Morin (C.S.).

règlement justifiant l'usage contesté. De l'avis de la Cour supérieure, il est possible de joindre à la requête principale prise en vertu de l'article 227 des conclusions relevant du jugement déclaratoire et d'obtenir ainsi une décision sur la validité du règlement. Le Juge Crête estime qu'il s'agit manifestement de deux demandes complémentaires¹⁸⁷. Dans un contexte comparable, la Cour supérieure autorisait la même réunion de conclusions, ajoutant que le requérant pouvait agir sans passer par une action en nullité distincte¹⁸⁸. La Cour précisait que «les exigences procédurales ont pour but principal d'assurer la solution de litiges d'une façon logique et d'éviter les situations inextricables»¹⁸⁹. Depuis 1999, l'avis au procureur général exigé par l'article 95 C.p.c. n'est requis que dans les cas où la contestation porte sur une norme constitutionnelle ou quasi constitutionnelle; l'avis n'est en revanche pas nécessaire lorsque la contestation s'appuie sur une illégalité relative aux normes du droit municipal ou lorsqu'il s'agit de vérifier si l'autorité locale a agi conformément aux dispositions des lois habilitantes¹⁹⁰.

Il est également possible de joindre à une requête fondée sur l'article 227 le recours qui est prévu à l'article 81 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁹¹ et qui permet aux municipalités d'intervenir contre le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble pour faire disparaître une nuisance ou une cause d'insalubrité¹⁹². Pareille association peut être réalisée avec le recours que l'article 85 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁹³ met à la disposition des municipalités locales pour enjoindre à une personne de cesser une contravention à cette loi ou de se conformer à une ordonnance de la Commission émise en vertu de l'article 14¹⁹⁴. En revanche

187. 9022-1607 *Québec Inc. c. Teitelbaum*, [1998] R.J.Q. 1793 (C.S.).

188. *Bartolini c. Chagnon*, [1991] R.J.Q. 1702, 1706 (C.S.).

189. *Ibid.* Voir aussi *Val-David (Corp. municipale de) c. Sablières Laurentiennes Ltée*, (16 novembre), Terrebonne (St-Jérôme) 700-05-001479-900, J.E. 98-18, juge Lévesque (C.S.); *Entreprises Bourget Inc. c. Bélanger*, [1996] R.J.Q. 1541, Juge Otis à la p. 1546 (C.A.) : «L'intérêt de la justice commande que l'on évite la multiplicité des recours lorsqu'ils tendent au même objet et qu'ils mettent en présence les mêmes parties».

190. *Granby (Ville de) c. Martin*, [1999] R.J.Q. 674 aux pp. 677-678 (C.A.).

191. L.R.Q. c. Q-2.

192. *Val-David (Corp. municipale de) c. Sablières Laurentiennes Ltée*, *supra* note 189.

193. L.R.Q. c. P-41.1.

194. *Lajemmerais (Municipalité régionale de comté) c. Brissette*, J.E. 91-181 (C.S.) en appel.

l'article 227 ne permet pas de réclamer des dommages-intérêts pour le préjudice résultant de l'usage illégal d'un immeuble¹⁹⁵.

3) Le jugement rendu à l'occasion du recours

Les jugements intervenant dans le cadre des articles 227 et suivants ont soulevé beaucoup de commentaires en raison de la discrétion que les tribunaux se sont reconnue quant à l'application des sanctions autorisées (a) et des effets diminués des jugements résultant du refus d'assimiler les ordonnances accordées à l'injonction véritable (b).

a) Le pouvoir discrétionnaire du tribunal

La première décision de la Cour d'appel faisant état d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application des sanctions semble avoir été rendue dans l'affaire *Legris c. Doucet*¹⁹⁶. La Cour était saisie d'un pourvoi contre un jugement de la Cour supérieure ayant refusé une ordonnance de démolition d'une construction à laquelle on reprochait une violation du règlement de zonage quant aux marges avant, latérale et sud. Selon son interprétation des dispositions pertinentes, le premier juge avait estimé que la maison construite par l'intimé rencontrait les exigences prévues au règlement. La Cour d'appel devait mentionner à ce sujet qu'elle n'était pas convaincue de l'existence d'une erreur d'interprétation¹⁹⁷. Néanmoins, après avoir constaté la bonne foi de l'intimé, la Cour supérieure exprimait l'avis que dans le cas de violation mineure d'un règlement de construction ou de zonage, la Cour avait la discrétion de ne pas imposer une sanction aussi draconienne que la démolition. En accord avec le juge de première instance, la Cour d'appel exprimait l'avis «que le mot “peut” dans l'article 227 est non seulement attributif de juridiction mais également attributif de discrétion». La Cour devait poursuivre ainsi :

La démolition de la construction n'est pas obligatoirement le remède approprié pour toute violation d'un règlement de zonage si minime

195. *Soudure Mobile D. Pilon c. Larose*, [1990] R.L. 93 (C.A.).

196. (1986), 31 M.P.L.R. 317 à la p. 324 (C.A.); le sommaire de la décision est aussi rapporté à J.E. 86-424 (C.A.).

197. *Ibid.*

soit-elle, du moins à l'initiative d'un particulier. La Cour n'est pas obligée par l'article 227 d'ordonner la démolition d'une construction chaque fois qu'un propriétaire de terrain prouve que la construction de son voisin enfreint légèrement un règlement de zonage ou de construction¹⁹⁸.

Ainsi l'existence de la discrétion judiciaire était rattachée à la rédaction particulière de l'article 227 et à la présence du mot "peut" dans sa partie introductive. Cette même explication devait justifier le maintien de la discrétion judiciaire dans les jugements subséquents de la Cour d'appel¹⁹⁹ et permettre le rejet de recours en présence de violations mineures de la réglementation²⁰⁰.

Le Juge Chevalier donnait même à cette discrétion une présentation qui suggérait une certaine ampleur :

Pour être qualifiée de judiciaire, l'exercice de cette discrétion doit passer, à mon avis, par un examen sérieux de la violation invoquée au règlement de zonage et par l'établissement d'une équivalence raisonnable entre l'importance de cette violation et la rigueur du remède recherché²⁰¹.

Ces propos suggéraient l'adoption d'une échelle introduisant différents niveaux dans l'illégalité et la décision de n'appliquer les sanctions prévues qu'à partir d'un certain degré de gravité. L'origine attribuée à la discrétion judiciaire et la portée qui lui était reconnue n'ont pas fait, et pour cause, l'unanimité.

La première note discordante est celle du Juge Jacques dans *Pierrefonds (Ville de) c. Pépinière de l'ouest de l'île Inc.* Sans être en désaccord avec les

198. *Ibid.*

199. *Boily c. Bélanger*, *supra* note 165 à la p. 574; *Pierrefonds (Ville de) c. Pépinière de l'ouest de l'île Inc.*, (4 janvier 1990), Montréal 500-09-001064-872, J.E. 90-310, juge Chevalier à la p. 13 (C.A.); *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 à la p. 1068 (C.A.); *Tawell c. St-Léon de Standon (Corp. municipale de)*, [1995] R.D.J. 18 à la p. 22 (C.A.).

200. Voir aussi *Lévis (Ville de) c. Rochette*, *supra* note 177.

201. *Pierrefonds (Ville de) c. Pépinière de l'ouest de l'île Inc.*, *supra* note 199 à la p. 13.

autres membres de la Cour d'appel sur l'issue du litige, le Juge Jacques ne partage pas le même point de vue quant à la discrétion judiciaire :

Avec respect, je suis d'avis que le mot peut de l'article 227 est uniquement attributif de compétence.
[...]

L'article 227 fait partie du Titre "Sanctions et recours" de la loi qui confie à la Cour supérieure diverses compétences destinées à assurer le respect de l'aménagement décrété par l'autorité compétente.

Le premier alinéa de l'article n'attribue pas une simple faculté à la Cour supérieure qu'elle pourrait choisir d'exercer à son gré. C'est plutôt une disposition habilitante que la Cour a l'obligation d'exercer dans les cas prévus par la loi. Il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire puisqu'ainsi le respect de l'aménagement relèverait de la discrétion de la Cour. L'alinéa ne détermine pas un accessoire à l'exercice d'une discrétion, mais la juridiction elle-même.

La discrétion que la Cour peut exercer vient d'autres dispositions législatives que le premier alinéa de l'article. Le cas le plus évident est celui qui est prévu au dernier alinéa eu égard à la démolition d'une construction ou la remise en état d'un terrain "s'il n'existe pas d'autre remède utile"²⁰².

Cette réaction du Juge Jacques pouvait d'ailleurs s'appuyer sur les principes d'interprétation déjà exposés par le juge Pigeon :

"Peut" est souvent impératif d'une certaine manière. En effet, "peut" est impératif quand il est attributif de juridiction judiciaire ou quasi judiciaire. Il faut bien noter attributif de juridiction judiciaire ou quasi judiciaire, pas administrative; l'expression judiciaire ou quasi judiciaire s'oppose en quelque sorte à administratif. Quand, donc, "peut" est attributif de juridiction judiciaire, il est impératif. Il l'est comme conséquence de la règle non écrite de la common law, qui fait autorité chez nous parce que c'est une règle de droit public, que "tout

202. *Ibid*, juge Jacques à la p. 2.

tribunal judiciaire ou quasi judiciaire a le devoir d'exercer sa juridiction". Quand une juridiction est confiée à un tribunal, ce tribunal a le devoir de l'exercer. Par conséquent, il manque à son devoir, donc il enfreint la loi, quand il ne l'exerce pas. Si sa juridiction est accordée par le mot "peut", il en résulte évidemment que le mot "peut" est impératif²⁰³.

En fait, on pourrait avancer, pour paraphraser les propos du Juge Jacques, que la discrétion, même judiciaire, a quelque chose d'incompatible avec l'idée de légalité, dans la mesure où elle permet de freiner ou d'atténuer l'application des règles. Wade évoquait ainsi le malaise créé par la présence de cette institution :

The discretion to withhold remedies against unlawful action may make inroads upon the rule of law, and must therefore be exercised with the greatest care. In any normal case the remedy accompanies the right²⁰⁴.

Jusqu'à maintenant la discrétion judiciaire est intervenue nous semble-t-il dans trois directions : dans l'appréciation du délai admissible²⁰⁵, pour refuser une sanction comme la démolition lorsque l'illégalité ne résulte pas d'un manquement aux règles de fond, mais plus restrictivement de la seule absence de permis²⁰⁶, mais principalement lorsque le tribunal est confronté à une violation mineure des règlements d'urbanisme²⁰⁷.

L'intervention indulgente de la discrétion judiciaire en présence de violations mineures des règlements d'urbanisme peut paraître inconciliable avec les mécanismes que le législateur a spécialement mis en place et qui prévoient

203. L. P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois*, 3^e éd., Québec, Publications du Québec, 1986 à la p. 65.

204. H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 5^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1985 à la p.592.

205. Voir la partie II - A. 2) c), ci-dessus.

206. Voir la partie II - A. 2) d), ci-dessus.

207. Voir la partie II - A. 2) a), ci-dessus.

l'obtention de dérogations mineures avant l'exécution de travaux et en suivant une démarche spécifique sans relation avec la discrétion judiciaire²⁰⁸.

Néanmoins, la jurisprudence actuellement disponible est d'avis que l'attribution aux municipalités du pouvoir d'adopter des règlements autorisant des dérogations mineures n'a pas eu pour effet d'enlever le pouvoir discrétionnaire accordé à la Cour supérieure par l'article 227 de la loi²⁰⁹. Cette prise de position est simplement énoncée sans motivation particulière.

Pourtant, les dispositions détaillées qui encadrent l'attribution des dérogations mineures révèlent beaucoup à celui qui veut sonder les vues ou les intentions du législateur à l'égard de ce sujet.

En premier lieu la loi identifie des domaines de la réglementation d'urbanisme à propos desquels la possibilité d'accorder des dérogations est déniée. L'article 145.1 *L.A.U.* permet en effet l'adoption d'un «règlement sur les dérogations mineures aux dispositions des règlements de zonage et de lotissement *autres que celles qui sont relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol*». On constate immédiatement que certaines, parmi les normes d'urbanisme les plus importantes, sont mises à l'abri des dérogations mineures ou déclarées intouchables. En ces matières, la présence de l'interdiction législative formelle de dérogations, même mineures, semble inconciliable avec l'idée qu'elles puissent procéder d'une autre source, même de la discrétion judiciaire. Par ailleurs, toutes les dispositions de la section consacrée aux dérogations mineures visent à contraindre ou à discipliner l'attribution d'une telle dérogation : l'obligation de mettre en place un comité consultatif d'urbanisme qui sera (art. 145.1) appelé plus tard à donner son avis sur l'attribution d'une dérogation, la nécessité d'un règlement précisant la procédure à suivre, l'identification des zones où une dérogation peut être accordée, les dispositions qui peuvent donner lieu à dérogation (art. 145.3). Les conditions dans lesquelles une dérogation peut être accordée font également

208. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1985, c. 27; cette loi ajoutait les article 145.1 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

209. *Boily c. Bélanger*, *supra* note 165; voir les propos du juge Tyndale à la p. 575. La décision est également rapportée à (1991), 33 Q.A.C. 150 et J.E. 89-351 (C.A.).

l'objet d'une certaine attention : «La dérogation ne peut être accordée que si l'application du règlement a pour effet de causer un préjudice sérieux à la personne qui la demande. Elle ne peut non plus être accordée si elle porte atteinte à la jouissance, par les propriétaires des immeubles voisins, de leur droit de propriété» (art.145.4). La dérogation doit ensuite être recherchée avant d'entreprendre la construction. Elle ne peut bénéficier *a posteriori* à des travaux en cours ou déjà exécutés, sauf s'ils ont fait l'objet d'un permis de construction et ont été effectués de bonne foi (art. 145.5). La loi a voulu éviter l'influence susceptible de naître du fait accompli. L'attribution d'une dérogation est encore entourée d'une publicité destinée à permettre aux intéressés de faire connaître leurs objections (art. 145.6). La décision relève enfin du conseil municipal lui-même (art. 145.7). La rigidité du système montre l'intérêt que le législateur porte au respect intégral de la légalité en matière d'urbanisme, et sa présence semble inconciliable avec l'intervention en parallèle d'une discrétion, même judiciaire, permettant d'obtenir d'une autre manière un écart par rapport aux normes applicables.

Cette constatation incite à un examen plus attentif des jugements. Celui-ci révèle que le caractère mineur de la violation n'est pas toujours le seul facteur qui oriente la discrétion judiciaire vers le rejet d'une requête en démolition; d'autres «circonstances atténuantes» alimentent autant, sinon d'avantage la motivation des jugements.

Dans *Legris c. Doucet*²¹⁰, décision de la Cour d'appel souvent citée comme établissant la discrétion judiciaire, l'examen des motifs montre que le caractère mineur de la violation est loin d'être le seul facteur pris en considération pour justifier le rejet de la demande. La Cour d'appel relève que l'infraction a été commise par inadvertance²¹¹, et que la bonne foi de l'intimé a été établie²¹². La réalité de l'illégalité était par ailleurs plus qu'incertaine. Le juge de première instance avait estimé qu'elle était inexistante et que la

210. (1986), 31 M.P.L.R. 317 (C.A.), J.E. 86-424.

211. *Ibid.* à la p. 324.

212. *Ibid.* à la p. 323.

construction attaquée respectait les marges prévues au règlement. La Cour d'appel s'est dite non convaincue qu'il avait erré sur ce point²¹³.

L'affaire *Pierrefonds (Ville de) c. Pépinière de l'ouest de l'île Inc.*²¹⁴ est spécialement présentée comme faisant la promotion de la discrétion judiciaire dans le but d'atténuer la sévérité des sanctions. Ici encore une lecture attentive des motifs donne une impression contraire. Le jugement n'aboutit pas à un refus d'intervention : l'ordonnance recherchée pour enrayer l'utilisation illégale d'un immeuble est d'abord accordée. Par ailleurs le dispositif détaillé du jugement comporte des ordonnances visant à sanctionner toutes les illégalités reprochées; il enjoint en particulier d'exécuter «tous les travaux nécessaires à la remise des lieux dans l'état où ils devraient être pour devenir conformes au règlement» et encore «de démolir tout agrandissement et toute construction qui aurait pu être érigés». Bien qu'il fasse état avec une certaine générosité de la discrétion judiciaire, ce jugement ne témoigne pas d'un relâchement quant à la sanction de la légalité mais au contraire d'une parfaite rigueur.

Dans *Boily c. Bélanger*²¹⁵, la Cour relève encore, en marge du caractère mineur de la dérogation, les différentes autorisations obtenues par le propriétaire du terrain et le permis de construction qui lui a plus tard été délivré, que ces différentes étapes ont été «entrecoupées d'adoptions de lois et de règlements divers [donnant] lieu à un enchevêtrement parfois inextricable qui permet difficilement de voir ce que sont les droits des uns et des autres»²¹⁶. La bonne foi de l'intimé est par ailleurs admise²¹⁷. La Cour note enfin que le manque de profondeur du lot reproché ne cause au voisin aucun préjudice et que la sanction ne serait d'aucune utilité²¹⁸.

Plus récemment encore en 1999, dans *Gauthier c. Froment*²¹⁹, la Cour d'appel réfère à ces précédentes décisions qui font état de la discrétion judiciaire

213. *Ibid.* à la p. 324.

214. *Supra* note 199.

215. *Supra* note 165.

216. *Ibid.* à la p. 573.

217. *Ibid.* à la p. 574.

218. *Ibid.* à la p. 575.

219. (12 mai 1999), Montréal 500-09-000307-959, J.E. 99-1126 (C.A.).

et de la possibilité de rejeter une poursuite fondée sur une infraction mineure. Le Juge Nuss semble toutefois avoir été autant influencé par d'autres considérations :

L'application de ces principes au cas sous étude m'amène à conclure que le bâtiment de Froment devrait être ni déplacé ni démoli.

La preuve révèle que Froment a, en toute bonne foi, entrepris la construction de son immeuble uniquement après avoir obtenu le permis nécessaire à cette fin²²⁰.

La présence de la bonne foi semble toujours essentielle à l'intervention de la discrétion judiciaire dans les cas d'infraction mineure²²¹. La violation consciente de la réglementation ou la réalisation de travaux en dépit d'un refus de permis ne permet pas d'en tirer profit²²².

Dans d'autres affaires, c'est souvent d'une manière non essentielle ou superflue que le tribunal fait appel au caractère mineur de l'illégalité. Dans *Kaczynski c. Bernier*²²³, l'affaire était encore en délibéré devant la Cour supérieure lorsque le règlement, dont la violation constituait la source de l'illégalité, fut abrogé. Sur cette base seule, l'ordonnance de démolition cessait d'être justifiable puisque la situation contestée venait d'être régularisée.

Si la présence de la discrétion judiciaire peut à première vue soulever un sentiment de malaise face aux exigences normales de la légalité, son utilisation réelle n'a pas concrétisé les craintes qui peuvent à première vue être éprouvées. Dans ce qu'il a d'essentiel, le recours prévu par l'article 227 demeure une forme d'injonction. Il y puise ses origines et la finalité qu'il poursuit respecte tous les éléments de la définition que l'article 751 C.p.c. donne de l'injonction. Or le texte de l'article 227 de la Loi ne donne pas toutes les précisions utiles qui

220. *Ibid.*, juge Nuss à la p. 20.

221. *St-Lazare (Municipalité de la Paroisse de) c. Rabinovitch*, (25 octobre 1999), Montréal 500-09-001969-963, J.E. 99-2113 (C.A.).

222. *St-Hubert (Municipalité de la Paroisse de) c. Martin*, (31 août 1999), Québec 200-09-001409-975, J.E. 99-1766 (C.A.).

223. *Supra* note 147.

permettraient de rendre justice dans toutes les circonstances. L'injonction régulière a toujours été accompagnée d'éléments d'équité qui ont permis d'apporter un certain équilibre face au caractère extrême que la sanction pourrait avoir dans certains contextes. Le comportement du demandeur ou la théorie des «mains propres»²²⁴ de même que le délai qu'on aura laissé s'écouler²²⁵ sont des éléments qui ont souvent été associés à la discrétion dont dispose le juge saisi de la demande.

Si l'on convient que ce recours constitue une modalité de l'injonction, et le rapprochement nous semble inévitable compte tenu de ses objectifs, la présence d'une certaine discrétion judiciaire nous semble inévitable pour tempérer les conséquences brutales ou indésirables que son application mécanique pourrait entraîner. Dans l'ensemble, les jugements qui sont accessibles ne démontrent pas que l'usage de la discrétion par les tribunaux a restreint indûment le fonctionnement de la légalité dans la matière qui nous intéresse.

b) L'effet du jugement

La présence des recours fondés sur les articles 227 et suivants de la *L.A.U.* a été attribuée par tous les observateurs à la volonté du législateur d'introduire des modalités contentieuses plus efficaces et plus expéditives que les ressources déjà existantes²²⁶. On en a dit ainsi qu'ils venaient «pallier aux principales insuffisances des recours de droit commun et des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et du *Code municipal*»²²⁷.

224. *Trudel c. Clairol Inc. of Canada*, [1975] 2 R.C.S. 236; *Mutuelle du Canada (La), Compagnie d'assurance sur la vie c. Suppa*, J.E. 91-546 (C.S.); *156694 Canada Inc. c. Pfeiffer*, J.E. 89-1429 (C.S.); *Brasserie Labatt Ltée c. Montréal (Ville de)*, [1987] R.J.Q. 1141 (C.S.).

225. *Dasken*, *supra* note 29; *Vidéotron Ltée c. Industries Microlec Produits électroniques Inc.*, [1987] R.J.Q. 1246 (C.A.); *Gaz Métropolitain c. Caisse populaire Riviera*, [1992] R.D.I. 31 (C.S.).

226. Y. Duplessis et J. Héту, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1991 à la p. 254; D. Michaud, *supra* note 115 aux pp. 7, 18; M.-A. Lechasseur, *supra* note 115 aux pp. 16-17.

227. D. Michaud, *supra* note 115 à la p. 18.

Pourtant la jurisprudence actuelle donne à l'ordonnance rendue un statut qui en limite substantiellement les effets. Elle lui refuse certains des avantages les plus importants qui accompagnent l'injonction. Plus exactement, elle déclare inapplicable l'article 760 C.p.c. qui maintient l'injonction en vigueur nonobstant l'appel. En conséquence l'ordonnance mandatoire émise en vertu de l'article 227 a le statut d'un jugement ordinaire et ses effets sont suspendus lorsque l'intimé décide de se pourvoir en appel²²⁸. L'efficacité du recours s'en trouve ainsi substantiellement altérée.

Ce résultat provient donc du refus de voir dans l'ordonnance émise en vertu de l'article 227 un équivalent de l'injonction. Cette dissociation n'a pourtant pas été immédiate. Au contraire, dans un nombre assez substantiel de décisions, la Cour supérieure a d'abord estimé que l'application de l'article 227 donnait lieu effectivement à une injonction²²⁹.

Le changement de direction a été opéré par la Cour d'appel. La première opinion de cette cour à l'égard du sujet semble avoir été émise en 1985 dans *Raymond c. Corp. mun. de Loretteville*²³⁰. Ce jugement n'a pas eu pour certains

228. *Laval (Ville de) c. Cardinal*, J.E. 88-568 (C.S.); *Raymond c. Loretteville (Corp. municipale de)*, (17 septembre 1985 et 26 novembre 1986) Québec 200-09-000544-855 (C.A.); *Les Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, [1988] R.D.J. 324 (C.A.); *Automobiles Marc Gariépy Inc. c. St-Jean-de-Boischatel (Mun. du Village de)*, [1990] R.D.J. 551 (C.A.); *Entreprises Sioui et Frères Inc. c. St-Gabriel de Valcartier (Mun. de)*, [1994] R.D.J. 333 (C.A.); *165440 Canada Inc. c. Hull (Ville de)*, [1995] R.D.J. 3 (C.A.).

229. *Beauport (Ville de) c. Turgeon*, J.E. 86-331 (C.S.); *Ste-Agathe-Sud (Corp. du Village de) c. Chanteclclair Co.*, [1987] R.D.I. 517 (C.S.), désistement d'appel; *Boily c. Bélanger*, (4 décembre 1987), Alma 160-05-000063-876, juge Lafrenière (C.S.), conf. par [1989] R.J.Q. 572 (C.A.), J.E. 89-351, et (1991) 33 Q.A.C. 150; plus récemment, *Alimentation Gérard Villeneuve (1998) Inc. c. Loblaw Québec Ltée*, (9 mars 2000), Longueuil 505-05-005627-994, juge Tellier à la p. 48 (C.S.). Voir encore les jugements suivants répertoriés par D. Michaud, *supra* note 116 : *Bélanger c. Mascouche (Ville de)*, (23 juillet 1982), Joliette 705-05-000729-814, juge Degas (C.S.); *St-Aimé-du-Lac-des-Iles (Corp. mun.) c. Therrien*, (2 avril 1985), Labelle 560-05-000154-841, juge Major; *Gullander c. Desy et Lac Nominique (Corp. municipale de)*, (25 juillet 1985), Terrebonne 700-05-000350-854, juge Brassard (C.S.); *Laval (Ville de) c. 2322-0114 Québec Inc.*, (3 octobre 1986), Montréal 500-05-004873-863, juge Hannan (C.S.); *Laterrière (Corp. du Village de) c. Lemay*, (25 mai 1987), Roberval 150-05-000249-864, juge M. Simard (C.S.).

230. *Raymond c. Loretteville (Corp. municipale de)*, (17 septembre 1985), Québec 200-09-000544-855 (C.A.).

juges, semble-t-il, une autorité définitive. Dans un jugement de 1988, l'affaire *Frenette c. Bégin*²³¹, le juge McCarthy mentionnait qu'un jugement accueillant une requête en vertu de l'article 227 *L.A.U.* «constitue possiblement une injonction permanente pour les fins des articles 751 et suivants C.P.». Dans l'esprit du Juge Lebel, ce dernier jugement «jetait un doute sur la nature de cette ordonnance»²³².

Le sujet était remis à l'étude, en 1990, dans *Automobiles Marc Gariépy Inc. c. St-Jean-de-Boischatel (Mun. du Village de)*²³³. À la suite d'une ordonnance de cesser l'exploitation d'un commerce de réparation d'automobiles, les parties se sont retrouvées dans l'incertitude concernant les effets du jugement rendu. L'ordonnance émise en vertu de l'article 227 se trouvait-elle, comme tout jugement ordinaire, suspendue par l'effet de l'appel (497 C.p.c.), ou devait-elle demeurer en vigueur et exécutoire, nonobstant l'appel, conformément à l'article 760 C.p.c. applicable en matière d'injonction. La Cour devait conclure que l'ordonnance visée à l'article 227 ne constituait pas une injonction et ne pouvait ainsi bénéficier des effets prévus à l'article 760 C.p.c.

Les motifs présentés ne sont pas très détaillés. La Cour relève d'abord la différence de régime procédural qui fait intervenir l'action en regard de l'injonction. Cette différence peut-être jugée comme n'ayant rien de surprenant si l'on considère que l'intention du législateur était de répondre à l'efficacité souhaitée dans le contentieux de l'aménagement par l'introduction d'une modalité améliorée de l'injonction. En 1979, chacun avait en mémoire le jugement *Dasken*, qui au terme d'une action en injonction, venait d'ordonner la démolition d'un immeuble, que le temps, justement requis par la procédure de l'injonction traditionnelle, avait permis de compléter. Par ailleurs, dans cette affaire encore, la présence d'une procédure par requête n'avait pas empêché le juge Pigeon de voir dans le recours alors prévu à l'article 426 de la *Loi sur les cités et villes* une modalité de l'injonction²³⁴.

231. [1988] R.D.J. 271 à la p. 273 (C.A.).

232. *Automobiles Marc Gariépy Inc. c. Mun. du Village de St-Jean-de-Boischatel*, *supra* note 228 à la p. 555.

233. *Ibid.*

234. *Dasken*, *supra* note 29 à la p. 16 *in fine*.

Le jugement *Automobiles Marc Gariépy* fait également référence aux différentes étapes que peut comporter l'injonction, lorsque l'on recherche ses effets interlocutoires. L'injonction interlocutoire n'est qu'une modalité ou un élément accessoire de l'injonction. Lorsque l'on insiste sur des éléments de différence comme l'existence ou l'absence d'un droit clair, la balance des inconvénients, l'obligation de verser caution, etc., l'on s'adresse à des éléments qui sont étrangers à l'injonction principale et qui ne concernent pas le jugement final et à venir. Ces précautions sont normales et équitables dans le contexte d'une procédure qui n'établit pas d'une manière définitive le droit des parties. Or le jugement rendu au terme d'un recours fondé sur l'article 227 n'a rien de temporaire ou d'interlocutoire. C'est un jugement qui est rendu au terme d'une enquête et d'un débat complet en droit et qui a un caractère de finalité, sous réserve de l'appel qui peut en être porté.

Il est permis de penser que la comparaison serait plus juste si l'ordre émis en vertu de l'article 227 était mis en relation, non pas avec l'injonction interlocutoire visée à l'article 752 C.p.c., mais avec la définition réelle ou la demande principale en injonction telle que présentée à l'article 751 de ce code. Un tel rapprochement laisse voir que dans ses éléments essentiels, l'ordre qui procède de l'article 227 *L.A.U.* n'est pas à distance de la définition de l'injonction présentée comme «une ordonnance de la Cour supérieure ou de l'un de ses juges, enjoignant à une personne [...] de ne pas faire ou de cesser de faire, ou dans les cas qui le permettent, d'accomplir un acte ou une opération déterminés, sous peine que de droit» (art. 751 C.p.c.).

L'affaire *Automobiles Marc Gariépy* semble encore justifier la spécificité de l'injonction par la présence «des sanctions aggravantes» et référence est faite aux articles 49 C.p.c. et suivants. Si l'outrage au tribunal est le plus souvent associé au mépris de l'injonction, le texte de l'article 50 en déclare coupable «celui qui contrevient à une ordonnance ou une injonction du tribunal». Si la mise en œuvre de l'article 227 n'a pas jusqu'à maintenant fait appel aux sanctions prévues aux articles 49 et suivants du *Code de procédure*, cette réalité n'a pas pour effet d'en exclure l'application. Un jugement de la Cour supérieure considère d'ailleurs, sans néanmoins la juger bien fondée en

l'espèce, qu'une requête pour outrage au tribunal est recevable lorsqu'une ordonnance rendue en vertu de l'article 227 n'est pas respectée²³⁵.

Il faut également tenir compte de cette directive qui est donnée par l'article 232 et qui demande que le recours soit instruit et jugé d'urgence. L'exigence de célérité qui est ici particulièrement véhiculée semble peu compatible avec la possibilité que la seule inscription du jugement en appel en suspende les effets.

Bref le contenu essentiel du recours prévu par l'article 227 nous semble rejoindre l'injonction plutôt que s'en éloigner. Si l'on rapproche de cette constatation les origines du recours et les intentions véritables du législateur qui ont conduit à l'adoption de l'article 227, il est permis de penser qu'il a voulu instaurer une version améliorée de l'injonction plutôt qu'une démarche qui serait en retrait par rapport à celle-ci.

La Cour d'appel dans *Automobiles Marc Gariépy*²³⁶ considère que cette procédure simplifiée dérive «à l'origine, de la requête en démolition que prévoyait l'article 426 (1) b de la *Loi des cités et villes*». Mais déjà l'article 426 (1) b représentait une version de l'injonction, réaménagée pour permettre une réaction plus efficace et prompte (par simple requête) dans le but d'enrayer les infractions en matière de zonage et d'éviter d'être en retard sur le fait accompli (ce qui se serait produit dans l'affaire *Dasken* n'eût été l'intervention de la Cour suprême). Comme l'explique bien Me Denis Michaud²³⁷, le juge Pigeon, rendant jugement dans l'affaire *Dasken*, avait déjà assimilé à l'injonction le recours prévu à l'article 426 de la *Loi des cités et villes*.

Cette jurisprudence, qui se maintient malgré tout, attribue donc toujours à l'ordonnance émise en vertu de l'article 227 le statut d'un jugement ordinaire et a pour conséquence d'en suspendre les effets lorsque l'intimé décide de porter l'affaire en appel.

235. *Chatham (Municipalité du canton de) c. Bigras*, J.E. 94-1844 (C.S.).

236. *Supra* note 29 à la p. 553 *in fine*.

237. *Supra* note 116 à la p. 43.

La situation ainsi créée n'est pas pour autant sans issue. Le débat pour l'instant est transporté ailleurs : peut-on obtenir des résultats plus ou moins comparables en misant sur l'exécution provisoire? L'exécution provisoire reste un mécanisme qui permet à l'ordonnance de rester efficace même si le jugement rendu est porté en appel. L'exécution provisoire peut être ordonnée par le tribunal de première instance (art. 547 C.p.c.). Elle peut être recherchée ultérieurement auprès d'un juge de la Cour d'appel lorsque celle-ci est saisie de l'affaire; l'exécution provisoire déjà accordée peut être alors également suspendue (art. 550 C.p.c.).

Les circonstances qui y donnent ouverture sont exposées à l'article 547 du *Code de procédure civile*. L'exécution provisoire intervient selon deux modalités. Elle est d'abord en principe obtenue de plein droit dans certaines circonstances qui restent étrangères au droit de l'urbanisme (art. 547, al. 1); elle peut ensuite être ordonnée sur demande par le tribunal «dans les cas d'urgence exceptionnelle ou pour quelque autre raison jugée suffisante notamment lorsque le fait de porter l'affaire en appel risque de causer un préjudice sérieux ou irréparable, pour la totalité ou pour une partie seulement du jugement» (art. 547, al. 2).

Cette version actuelle du deuxième alinéa de l'article 547 est consécutive à des modifications apportées en 1993 et 1995. Avant 1993 le texte pertinent ne permettait au tribunal d'accorder l'exécution provisoire sur demande que «dans les cas d'urgence exceptionnelle». Cette version a généré une jurisprudence assez peu favorable à l'exécution provisoire. Dans deux jugements de 1988, la Cour d'appel requérait la présentation d'une preuve étayant formellement l'urgence exceptionnelle²³⁸. L'exigence du législateur que la requête soit instruite et jugée d'urgence (art. 232 *L.A.U.*) n'était pas considérée comme une présomption légale à l'effet que l'ordonnance mandatoire émise en vertu des articles 227 et suivants répond à une demande qui intéresse un cas d'urgence exceptionnelle²³⁹. Dans les affaires déjà signalées, l'exécution

238. *Frenette c. Sherbrooke (Ville de)*, [1988] R.D.J. 271 à la p. 273 (C.A.); *Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, [1988] R.D.J. 324 à la p. 325 (C.A.).

239. *Frenette c. Sherbrooke (Ville de)*, *ibid.* à la p. 273; *Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, *ibid.* à la p. 326.

provisoire a été refusée alors qu'il s'agissait de faire cesser l'exploitation d'une carrière active depuis plusieurs années (*Carrières Rive-Sud Inc. c. Ville de Boucherville*) ou l'utilisation d'un emplacement «à des fins de salle d'amusements et arcades» (*Frenette c. Ville de Sherbrooke*).

En 1993 et 1995 la disposition pertinente a été modifiée. Après 1993²⁴⁰, l'exécution provisoire pouvait être accordée non seulement «dans les cas d'urgence exceptionnelle» mais encore «pour quelque autre raison spéciale». En 1995²⁴¹, le législateur remplaçait cette dernière référence. En marge de l'urgence exceptionnelle, l'exécution provisoire était encore accessible «pour quelque autre raison jugée suffisante notamment lorsque le fait de porter l'affaire en appel risque de causer un préjudice sérieux ou irréparable, pour la totalité ou pour une partie seulement du jugement».

La Cour d'appel a déjà eu l'occasion de dire que cette nouvelle version du texte, tout en conservant pour le requérant une obligation de preuve (qui pouvait porter sur quelque autre raison alors «spéciale» et maintenant «jugée suffisante»), accorde manifestement aux tribunaux une large mesure de discrétion²⁴². La cour décidait alors qu'une raison spéciale justifiant l'exécution provisoire doit être reconnue lorsque la contestation de celui contre qui l'ordonnance a été émise a un caractère opportuniste. La mesure provisoire était alors accordée à l'encontre d'un propriétaire tentant de rentabiliser un terrain situé dans une zone résidentielle en y faisant du stationnement commercial.

En revanche, il semble y avoir des difficultés à reconnaître une raison spéciale d'accorder l'exécution provisoire lorsque l'activité contestée à derrière elle un certain passé ou a été tolérée pendant un certain temps. Dans *Les Entreprises Sioui et Frères Inc. c. Municipalité de Saint-Gabriel-de-Valcartier*, la Cour d'appel a refusé de reconnaître une raison spéciale justifiant l'exécution

240. *Loi modifiant le Code de procédure civile et la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1993, c. 30, art. 15.

241. *Loi modifiant le Code de procédure civile et la loi sur les cours municipales*, L.Q. 1995, c. 2, art. 9.

242. *165440 Canada Inc. c. Hull (Ville de)*, *supra* note 228.

provisoire d'une ordonnance de cessation d'usage concernant l'exploitation d'une carrière en opération depuis environ 4 ans²⁴³.

En juin 1999, la Cour d'appel a été saisie d'un dossier qui a permis au Juge Gendreau de livrer un supplément d'information sur les conditions entourant l'exécution provisoire²⁴⁴. Invoquant la violation de son règlement de zonage, la Ville de Québec avait obtenu une ordonnance obligeant l'intimé à démolir des travaux de rénovation et à cesser des activités commerciales au rez-de-chaussée de son bâtiment. L'exécution provisoire nonobstant l'appel ayant été accordée, le propriétaire demande au juge de la Cour d'appel de suspendre l'exécution provisoire. Le juge Gendreau consacre beaucoup d'attention aux conditions dont l'article 547 du C.p.c. entoure l'exécution provisoire. Il rappelle spécialement que cette institution offre d'importantes similitudes avec l'injonction : l'apparence de droit examinée en fonction de la valeur, *prima facie*, du pourvoi, le dommage et surtout la balance des inconvénients. Avant d'examiner l'application de ces conditions en l'espèce, le Juge Gendreau fait état de considérations nouvelles qui semblent très favorables au développement de l'exécution provisoire : «Le recours est ici de droit public. Il vise à forcer un citoyen à respecter le règlement de construction et de zonage de la Ville. L'intérêt public est donc en cause»²⁴⁵.

Relativement à l'apparence de droit, le juge estime que l'autorité a démontré l'existence d'un droit clair; les violations à la réglementation étaient connues de l'intimé, voulues par lui et il les a sciemment continuées. Le jugement est pour sa part convaincant et ne présente aucune faiblesse apparente.

Quant à l'évaluation de la balance des inconvénients, le juge en dit qu'elle exige dans un cas comme celui-ci l'examen de l'intérêt public. Il ressort des propos du juge Gendreau que la balance des inconvénients favorise l'application plutôt que la suspension d'un règlement municipal en vigueur depuis un certain temps (deux décennies en l'espèce), validement adopté et

243. *Les Entreprises Sioui et Frères Inc. c. Saint-Gabriel-de-Valcartier (Municipalité de)*, *supra* note 228.

244. *Paradis c. Québec (Ville de)*, (15 juin 1999), Québec 200-09-002630-991, J.E. 99-1330 (C.A.).

245. *Ibid.* à la p. 5.

manifestement autorisé par la loi habilitante. L'autorité n'aurait pas à prouver l'existence d'un préjudice résultant d'un refus de l'exécution provisoire²⁴⁶. «L'intérêt public n'a pas à être démontré, l'autorité publique est présumée le véhiculer». Ici l'appelant a choisi délibérément de violer des normes par ailleurs valides. Ces circonstances, en regard de l'intérêt public, constituent une raison suffisante justifiant l'exécution provisoire. Celle-ci est maintenue quant à l'usage dérogatoire seulement. «En effet, si l'usage dérogatoire cesse, il est inutile de démolir immédiatement» d'autant qu'en l'espèce l'audition du pourvoi est fixée dans les mois suivants.

L'obtention de l'exécution provisoire serait par ailleurs plus difficile lorsque la requête comporte des aspects trop préventifs. Dans *Lauzier c. Immeubles Martin Simard Ltée*²⁴⁷, le requérant demandait qu'il soit déclaré que le permis de construction délivré à l'intimé l'avait été en contravention avec le règlement de zonage et qu'il soit ordonné de cesser les travaux de construction. La Cour supérieure fait droit aux conclusions essentielles de la requête, mais refuse l'exécution provisoire; elle relève des faits que depuis l'émission du permis de construction, «il n'y a eu aucuns travaux effectués sur le terrain visé, si ce n'est une simple préparation du sol»²⁴⁸. Le tribunal laisse voir clairement que dans une hypothèse contraire, i.e. celle où il y aurait eu démarrage des travaux, les circonstances seraient de nature à justifier une solution différente.

Les dossiers dans lesquels l'exécution provisoire a été discutée ont souvent concerné des activités ou des sites déjà en opération. Cette réalité déjà constituée et la présence du temps écoulé avant l'intervention de la procédure rendaient plus difficile la reconnaissance d'un «cas d'urgence exceptionnelle» ou de «quelque autre raison spéciale» ou «suffisante»²⁴⁹. Des circonstances différentes pourraient justifier d'autres appréciations. L'hypothèse d'une construction qui progresse dans l'illégalité semble par exemple justifier davantage la présence de l'exécution provisoire. En son absence, la réalisation

246. *Ibid.* à la p. 8.

247. J.E. 95-542 (C.S.).

248. *Ibid.*; juge Morin à la p. 11.

249. Dans *Entreprises Bourget Inc. c. Bélanger*, la Cour d'appel a confirmé un jugement ordonnant l'enlèvement d'une usine et la cessation des opérations [1996] R.J.Q. 1541 (C.A.).

complète d'un projet risque de créer un certain embarras et de gêner une appréciation qui pourrait conduire à la démolition d'un immeuble.

Il faut garder à l'esprit que les recours offerts par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont été créés pour assurer plus efficacement l'application des règlements d'urbanisme²⁵⁰. Les objectifs du législateur étaient de remédier aux carences de l'injonction existant en vertu du droit commun. Les intentions du législateur seraient contrecarrées si l'on devait en venir à la conclusion que le rendement des recours prévus par cette loi est inférieur à ce que permet l'injonction quant aux effets du jugement.

c) Le pourvoi contre le jugement

Le jugement rendu en vertu de l'article 227 est susceptible d'appel de plein droit selon l'article 26 (1) C.p.c.²⁵¹.

B. L'injonction

L'apparition des articles 227 et suivants laissait prévoir une mise au rancart de l'injonction dans le contentieux de l'aménagement.

L'injonction prévue au *Code de procédure civile* a été employée principalement par l'autorité, à l'occasion par les individus, dans le but d'assurer le respect des règlements de zonage, notamment pour faire cesser certains usages prohibés. Or, l'injonction traditionnelle nécessite une procédure principale par action qui exigeait autrefois l'émission d'un bref d'assignation et aujourd'hui le dépôt d'une déclaration²⁵². L'injonction interlocutoire est certes obtenue par requête, mais cette mesure reste toujours l'accessoire d'une instance

250. *Bellefeuille (Municipalité de) c. Knotowt*, *supra* note 138, juge Dubé à la p. 4.

251. *Château Esplanade Inc. c. Ville de Montréal*, J.E. 80-219 (C.A.).

252. Voir principalement l'art. 753.1 C.p.c., mais aussi l'art. 752.1; *Trois-Rivières Ouest (Ville de) c. Damphouse*, *supra* note 14; *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, *supra* note 99, 11 juin 1981; *St-Basile-Transport c. Leclerc*, [1970] C.A. 397; *Serabec Ltée c. Place Desjardins Inc.*, *supra* note 114; *Service sanitaire R.S. Inc. c. St-Joseph de Maskinongé (Corp. municipale de la Paroisse de)*, *supra* note 114; *Henri c. Landry*, *supra* note 114; *Champagne c. 2858-9893 Québec Inc.*, *supra* note 114; P.-A. Gendreau *et al.*, *L'injonction*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998 à la p. 326.

principale par action²⁵³. Les recours nouveaux qu'offrait la *L.A.U.* aux articles 227 et suivants permettaient d'atteindre des résultats équivalents à ceux offerts par l'injonction, sans être assujettis à l'obligation de procéder par action. La Loi retenait la procédure par requête; celle-ci est instruite et jugée d'urgence²⁵⁴; elle est en outre libérée du problème de la balance des inconvénients qui affecte la requête pour injonction interlocutoire et dont la solution dépend souvent de la discrétion du juge. L'objectif était clair : accélérer le déroulement des procédures, éviter d'être confronté au fait accompli ou à la présence de constructions illégales que les retards pourraient permettre d'achever, comme l'avait illustré l'issue malheureuse de l'affaire *Dasken*.

Au milieu des années 80, la Cour d'appel refusait toutefois de voir dans l'ordonnance prévue à l'article 227 *L.A.U.* une modalité nouvelle de l'injonction, accompagnée des effets exécutoires nonobstant l'appel. Ce qui devait être une version améliorée de l'injonction n'en étant plus une, l'injonction traditionnelle fit un retour notable dans la jurisprudence²⁵⁵.

Très souvent en matière d'urbanisme, l'injonction n'a donné des résultats concrets qu'au moment du jugement final. Les conditions particulières qui s'appliquent à l'injonction interlocutoire ont maintes fois été mises en œuvre d'une manière défavorable aux municipalités.

Ces conditions sont prévues à l'article 752 du *Code de procédure civile* : l'injonction interlocutoire peut être accordée lorsque celui qui la demande paraît y avoir droit et qu'elle est jugée nécessaire pour empêcher que ne lui soit causé

253. *Ibid.*

254. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 232.

255. *Amos (Corp. municipale de la Ville d') c. Descoteaux*, J.E. 83-413 (C.S.); *St-Lambert (Corp. mun. de) c. Bossé*, J.E. 83-203 (C.S.), appel rejeté sur requête, (17 août 1983), Québec 200-09-000161-833 (C.A.) ; *Accommodation Micar Inc. c. Québec (Ville de)*, (28 mai 1985), Québec 200-09-000155-850, J.E. 85-579 (C.A.) ; *Centre d'accueil Sénécal c. Montréal (Ville de)*, (19 novembre 1987), Montréal 500-09-000583-831 (C.A.); *Almer (Ville d') c. Quesnel*, J.E. 88-916 (C.A.); *Giroux c. Sherbrooke (Ville de)*, (24 novembre 1993), Montréal 500-09-000937-896 (C.A.); *Papeterie Sopec Inc. c. Sept-Îles (Ville de)*, (11 juillet 1996), Québec 200-09-000138-955, J.E. 96-1491 (C.A.); *Mc Watters (Municipalité de) c. Les Entreprises P.R.T. Inc.*, (27 mars 1996), Québec 200-09-000430-949, J.E. 96-751 (C.A.); *2550-9613 Québec Inc. c. Val d'Or (Ville de)*, [1996] R.D.J. 146 (C.A.), *Burton c. Verdun (Ville de)*, Montréal 500-09-001485-952, J.E. 98-1950 (C.A.).

un préjudice sérieux ou irréparable, ou que ne soit causé un état de fait ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace. La jurisprudence a donné certaines indications sur la mise en œuvre de ces conditions. Si le requérant démontre un droit clair, la mesure interlocutoire sera accordée lorsque les conditions prévues à l'article 752 se trouvent réunies; si le droit du requérant laisse apparaître des doutes, le tribunal appliquera en plus la théorie de la balance des inconvénients²⁵⁶. Souvent au niveau interlocutoire, les droits ne sont pas clairement établis, de telle sorte que le tribunal sera appelé à vérifier si les inconvénients causés au requérant par le refus de l'injonction peuvent excéder ceux causés à l'intimé par l'émission de cette injonction. Même si les droits du requérant paraissent plus clairs, cela ne le dispense pas de démontrer l'existence d'un préjudice sérieux ou irréparable ni que l'injonction interlocutoire est nécessaire pour empêcher que ne soit créé un état de fait de nature à rendre inefficace le jugement final.

Dans bien des cas, la jurisprudence fait pencher la balance en faveur des particuliers; l'Administration peut difficilement alléguer l'existence d'un tort irréparable pour empêcher des travaux lorsque la construction d'un immeuble est presque terminée²⁵⁷. Elle ne rencontre pas non plus les conditions nécessaires lorsqu'elle cherche à interdire un commerce ou une activité, que le jugement final pourra juger illégal, mais qui pour le moment ne permet pas de faire jouer à son avantage l'état des inconvénients; l'injonction interlocutoire n'a pu ainsi empêcher l'exploitation d'un bâtiment comme atelier pour la fabrication d'enseignes²⁵⁸, le maintien d'un kiosque à taxis²⁵⁹ ou l'utilisation d'un terrain pour remiser des autobus scolaires²⁶⁰; des considérations économiques comme

-
256. *Le Chef Max «One-Onti» Gros Louis c. Société de développement de la Baie James*, [1974] R.P. 38 (C.S.) infirmé en partie par *Société de développement de la Baie James c. Kanatewat*, [1975] C.A. 166; *Société Asbestos Ltée c. Société nationale de l'amiante*, [1979] C.A. 342; *Accommodation Micar Inc. c. Québec (Ville de)*, (28 mai 1985), Québec 200-09-000155-850, J.E. 85-579 (C.A.).
257. *Ladora c. St-Simon de Drummond (Corp. de)*, [1950] B.R. 244; *Roberval (Ville de) c. C.E. Harvey Lée*, [1961] R.P. 345 (C.S.).
258. *Montréal (Ville de) c. Bibeau*, [1964] B.R. 107; dans cette affaire, l'injonction avait été refusée à l'étape interlocutoire.
259. *Montréal-Sud (Corp. de la Ville de) c. Lefebvre*, [1953] R.P. 1.
260. *Lachute (Ville de) c. Caron*, [1979] R.P. 205 (C.S.).

la perte de contrats ou le licenciement d'employés ont enfin été quelquefois retenues pour justifier un refus de l'injonction interlocutoire²⁶¹.

La balance des inconvénients n'a semblé favoriser l'Administration que dans les cas où l'utilisation d'un immeuble constituait une nuisance ou présentait des dangers pour la santé ou la sécurité des personnes; il en est ainsi par exemple lorsqu'il s'agit d'empêcher l'exploitation d'un hôpital dans un bâtiment non à l'épreuve du feu²⁶², la conversion d'un terrain en dépotoir²⁶³, l'exploitation de carrières²⁶⁴ ou encore d'une salle de danse dans un local ne présentant pas des conditions de sécurité suffisantes²⁶⁵.

Depuis 1973 cependant, on trouve dans la jurisprudence un certain nombre d'arrêts suivant lesquels la théorie de la balance des inconvénients peut aussi être ignorée lorsque l'injonction interlocutoire vise à faire respecter des dispositions législatives ou réglementaires qui sont d'ordre ou d'intérêt publics²⁶⁶. La présence de l'intérêt public semble devenir un facteur plus influent

-
261. *Beaubien (Corp. du Village de) c. Brique Citadelle Inc.*, [1971] C.S. 181; *Cowansville (Ville de) c. Deragon*, [1948] C.S. 47. L'injonction interlocutoire a encore été refusée dans *Lac St-Joseph (Ville du) c. Plage Germain Ltée* [1975] C.S. 979.
262. *Montréal (Ville de) c. Hôpital Voghel*, [1962] B.R. 497.
263. *Stanfold (Municipalité des Cantons de) c. Victoriaville (Ville de)*, [1961] R.P. 351 (C.S.).
264. *St-Joseph-du-Lac (Corporation de la Paroisse de) c. Catalogna et Frères Ltée*, (17 juin 1974), Montréal 05-005084-74, juge Rothman (C.S.); *Blainville (Ville de) c. Charron Excavation*, [1977] C.S. 170, confirmé par (10 mai 1978), Montréal 09-000 359-778 (C.A.).
265. *Hecht c. St-Laurent (Ville de)*, [1968] B.R. 169. Dans *Mont-Laurier (Ville de) c. Cyr*, [1978] C.S. 781, le tribunal accorde l'injonction interlocutoire pour faire cesser l'utilisation d'un terrain pour la réparation et la transformation de roulottes désaffectées; l'illégalité de l'usage était claire et l'injonction n'empêchait pas l'exercice de tout commerce (p. 787).
266. *Québec (P.G.) c. St-François (Corporation de la Paroisse de)*, [1973] C.S. 1077; *Québec (P.G.) c. Pedneault*, (24 août 1973), Saguenay 26462, juge Côté (C.S.); *Québec (P.G.) c. Lavoie*, (20 septembre 1973), Saguenay 26440, juge Rogerge (C.S.); *Québec (P.G.) c. Montmagny Ready-Mix Inc.*, [1975] C.S. 689; *Québec (P.G.) c. Carrières Shefford Inc.*, (8 décembre 1976), Bedford 460-05-000-387-76, juge Péloquin (C.S.); *Québec (P.G.) c. Bouthillette, St-Hyacinthe* 750-05-000-265-78, juge Forest; *Québec (P.G.) c. Société du Parc Industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357; *Québec (P.G.) c. Industries Cloutier*, (20 avril 1980), Montréal 500-05-002-923-80, juge Gratton (C.S.); *Québec (P.G.) c. Pagé*, (10 septembre 1980), Richelieu 765-05-000-158-80, J.E. 80-852, juge Deslandes (C.S.); *Québec (P.G.) c. Dépotoir Commar Ltée*, [1981] C.S. 202, 205; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Sillery (Ville de)*, (15 octobre 1982), Québec 200-05004-391-822, juge Moisan à la p. 2 (C.S.).

dans l'appréciation qui doit être faite à l'occasion d'une injonction interlocutoire. Dans *Bureau c. Corporation municipale des Cantons-Unis de Stoneham et Tewkesbury*²⁶⁷, la Cour d'appel devait apprécier une demande de suspension d'une injonction interlocutoire ; cette demande alléguait que l'injonction était fondée sur un règlement qui venait d'être déclaré nul par jugement toutefois porté en appel. La Cour d'appel a quand même estimé que la Ville maintenait une apparence de droit suffisante et qu'il était dans l'intérêt public d'accorder l'injonction. La Cour mettait à profit une affirmation tirée de l'une de ses décisions antérieures : «Lorsqu'il s'agit d'évaluer la balance des inconvénients l'intérêt public doit primer sur l'intérêt privé»²⁶⁸.

Conclusion

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* laisse voir de plusieurs manières le souci d'assurer avec plus d'intensité la présence du droit dans le domaine de l'urbanisme. Le caractère impératif des interventions réglementaires est un premier indice. Un second provient de la rigidité des mécanismes mis en place pour l'attribution des dérogations mineures. Le législateur a enfin réservé un titre spécifique, le troisième, pour aménager un régime de sanctions dominé par la présence de recours susceptibles de remédier à toutes les carences des anciens : une procédure par requête, largement accessible, à la disposition des municipalités et de tous les intéressés, destinée à enrayer tant les constructions que les usages illégaux, ou incompatibles avec tous les règlements d'urbanisme, de zonage, de construction ou de lotissement, instruite et jugée d'urgence.

Les bénéfices de ces recours n'ont pas tous été transposés dans la réalité. La discrétion que les tribunaux se sont reconnue et qui a été ici et là quelquefois discréditée, nous semble avoir été utilisée avec pondération et sagesse; si la façon de l'exprimer a pu inciter certains à lui attribuer une portée excessive, les solutions concrètes qu'elle a entraînées, marquées par un souci légitime d'équité, ne trahissent pas en général l'esprit de la légalité. Moins convaincantes

267. [1989] R.D.J. 242 (C.A.).

268. *Ibid.* à la p. 244; sur l'influence de l'intérêt public voir encore 2550-9613 *Québec Inc. c. Val d'Or (Ville de)*, [1996] R.D.J. 146 (C.A.), *Accommodation Micar Inc. c. Québec (Ville de)*, (28 mai 1985), Québec 200-09-000155-850, J.E. 85-579.

nous apparaissent les restrictions imposées quant aux effets des ordonnances. La négation des effets exécutoires, en cas d'appel, risque de faire de ces recours des moyens en retrait par rapport à l'injonction, ce qui ne correspond pas à l'intention législative.

L'on éprouve toujours un malaise devant cette jurisprudence qui maintient pour les conseils municipaux la possibilité de ne pas réagir lorsqu'ils sont confrontés à la violation de leurs règlements. Beaucoup d'éléments ont changé depuis cette décision de la Cour d'appel qui a établi au profit des municipalités le droit de s'abstenir²⁶⁹. La primauté du droit ou le principe de légalité a été inscrit dans le préambule de la constitution canadienne. La responsabilité d'en tirer les conséquences dans la réalité doit-elle revenir à l'autorité publique ou aux citoyens? Par ailleurs la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a évacué le caractère facultatif des pouvoirs municipaux en matière de zonage, de lotissement et de construction. L'adoption de normes relatives à ces matières est devenue une obligation. Est-il raisonnable de penser qu'une autorité publique, soumise à l'obligation d'adopter des règlements, puisse être par la suite dégagée de toute obligation d'en surveiller l'application? Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'adoption de règlements ne se justifie que par les effets qu'ils sont censés réaliser. Peut-on délaisser cet objectif lorsque, justement, l'illégalité d'une construction ou d'un usage met en péril le résultat escompté? Une pareille conclusion semble inacceptable, spécialement lorsqu'il s'agit de règlements dont l'adoption a été rendue obligatoire. Dans un autre ordre d'idées, la jurisprudence reconnaît maintenant la responsabilité des municipalités lorsque celles-ci tolèrent des situations illégales qui peuvent être à l'origine de dommages²⁷⁰. L'on peut penser que cette jurisprudence, laissant les municipalités libres de ne pas réagir, mérite d'être réévaluée.

269. *Moreau c. Sherbrooke (Ville de)*, [1973] C.A. 311.

270. *Kamloops (Ville de) c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2, (1984) 10 D.L.R. 641.